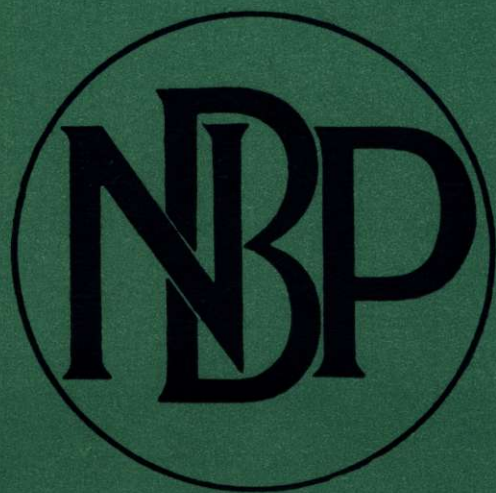


WIADOMOŚCI

Narodowego Banku Polskiego



Rok XIX

MAJ 1963

Nr 5

TREŚĆ NUMERU:

DZIAŁ ARTYKUŁOWY

ARKADIUSZ WOŁOWCZYK	
Opiniowanie przez banki projektu planu inwestycyjnego	189
TADEUSZ PIETRZAK	
Uwagi na temat funkcjonowania przepisów o bankowej kontroli fundu- szu plac	194
JAN WAŁACH	
O niektórych aspektach prawnych Instrukcji Służbowej Narodowego Banku Polskiego Nr A/8	197
LESZEK RUDKOWSKI	
Istota rachunku bankowego w projekcie kodeksu cywilnego	200

DZIAŁ INSTRUKCYJNY

JANUSZ FRASZCZYK	
Gwarancje bankowe w obrocie zagranicznym	203

Z DOŚWIADCZEŃ RADZIECKICH I KRAJÓW DEMOKRACJI LUDOWEJ

STANISŁAW PIEROŻYŃSKI	
Technika finansowania i kontroli inwestycji w Niemieckiej Republice Demokratycznej	207

Z DOŚWIADCZEŃ I PRAKTYKI BANKOWEJ

HENRYK WIŚNIEWSKI	
Organizacja ośrodków zmechanizowanej rachunkowości budżetowej	213
MIECZYŚLAW CZARNECKI	
Oddziaływanie Banku Rolnego na niektóre zagadnienia wodno-meliora- cyjne w województwie poznańskim	216
JANUSZ GAŚOWSKI	
Eksperyment w państwowych gospodarstwach rolnych	219
MIROSLAW OLCZYK	
Dokumentacja projektowo-kosztorysowa warunkiem prawidłowego pla- nowania i realizacji inwestycji	223
List do Redakcji	224

Artykuły prosimy nadsyłać w dwóch egzemplarzach maszynopisu pisanego po jednej stronie, z dużym marginesem, podwójnym odstępem między wierszami oraz podawać oddział, imię i nazwisko autora

Nadesłanych maszynopisów Redakcja nie zwraca

Wydawca: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, ul. Poznańska 15, tel. 8-60-71 w. 91.

Redaguje Kolegium Redakcyjne w składzie: redaktor naczelny — L. Laskowski; sekretarz redakcji — J. Domagalska.
redaktorzy działowi: W. Kieżun, W. Machowski, W. Pruss, S. Przywecki, Z. Sałdak

Rada Programowa: E. Boroń, W. Boratyński, Z. Fedorowicz, L. Gluck (przewodniczący), A. Kiesler, Z. Madej,
K. Niemski, G. Ogryczak, W. Pawlik, Z. Pirożyński, P. Sulmicki.

Redakcja i Administracja: Narodowy Bank Polski, Biuro Ekonomiczne, Warszawa, ul. Warecka 10.

Druk ukończ. 17.V.63 r. Nakł. 5.000 egz. Pap. druk. sat. VII kl. 60. Ark. wyd. 7,1

Stołeczne Zakłady Graficzne. D. W. Zam. 274 — L-80

ARKADIUSZ WOŁOWCZYK
Ministerstwo Finansów

Opiniowanie przez banki projektu planu inwestycyjnego

Prace opiniodawcze do projektu planu inwestycyjnego podjęte zostały przez Bank Inwestycyjny na szerszą skalę w roku 1960. Przedtem wprawdzie podejmowano również próby opiniowania projektu planu inwestycyjnego wybranych branż gospodarczych, miały one jednak charakter doświadczalny. Obecnie opiniowanie rocznych planów inwestycyjnych stanowi już jedno z podstawowych zadań nie tylko Banku Inwestycyjnego, finansującego większość inwestycji — w tym wszystkie większe zadania inwestycyjne resortów planu centralnego — ale także współpracujących z nim w tym zakresie — Narodowego Banku Polskiego i Banku Rolnego. Zadanie to wynika ze statutów banków oraz ich podstawowych zadań określonych w uchwałach Rady Ministrów. Obowiązek opiniowania przez banki projektów planu inwestycyjnego wynika ponadto z przepisów instrukcji do opracowania narodowego planu gospodarczego.

Uchwała Nr 7 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 1961 roku w sprawie ustalenia podstawowych zadań Banku Inwestycyjnego (Monitor Polski Nr 9 z roku 1961, pozycja 47) tak formułuje jedno z zadań tego Banku: „Bank jest organem doradczym i opiniodawczym centralnej i terenowej administracji gospodarczej w sprawach planowania inwestycji i współpracuje z tymi organami w zakresie projektowania i programowania inwestycji dla zapewnienia najbardziej celowego, właściwego i efektywnego wykorzystania środków inwestycyjnych oraz wykorzystania rezerw produkcyjnych” (paragraf 2 uchwały).

Zadania organu doradczego i opiniodawczego banki realizują przede wszystkim przez opiniowanie projektów planu inwestycyjnego.

Celem bankowej opinii o projekcie planu inwestycyjnego jest ustosunkowanie się do prawidłowości opracowania projektu planu z punktu widzenia maksymalnej efektywności środków przeznaczonych na inwestycje. Opiniowanie to polega na analizie projektów planu, opracowanych przez inwestorów bezpośrednich, zjednoczenia, resorty i prezydium rad narodowych i zgłaszaniu tym jednostkom oraz jednostkom centralnej administracji gospodarczej, jak Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Ministerstwo Finansów, uwag i wniosków zmierzających do usunięcia zauważonych w projektach planu niedociągnięć i braków oraz poprawy koncentracji i efektywności planowanych nakładów inwestycyjnych.

Przedmiotem bankowej opinii o projektach planu inwestycyjnego są plany wieloletnie i plany roczne. Opiniowanie planów rocznych — zgodnie z kilkuletnią praktyką — stało się już regułą i ma ukształtowane formy; opinie o planach wieloletnich nie osiągnęły jeszcze tego stopnia dojrzałości, sporządzanie ich wydaje się jednak jak najbardziej celowe.

Projekt pięcioletniego planu inwestycyjnego na lata 1961—1965 był przedmiotem rozważań Banku Inwestycyjnego w okresie opracowywania jednej z wstępnych jego wersji w zakresie dość wąskim: badano jedynie stan zaopatrzenia inwestycji w dokumentację podstawową (założenia, projekty wstępne) i tylko bardzo ogólnie niektóre aspekty celowości inwestycji i prawidłowej koncentracji nakładów. W roku 1962, w ramach zarządzanej akcji weryfikacji planu pięcioletniego w zakresie inwestycji przewidzianych na lata 1963—1965, banki po raz wtóry podjęły się analizy tego planu, przedstawiając swoje uwagi w tym przedmiocie zainteresowanym jednostkom gospodarczym szczebla centralnego. Z zainteresowaniem spotkały się szczególnie opracowania obrazujące stan przygotowania dokumentacyjnego inwestycji przewidzianych do rozpoczęcia w latach 1963—1965 oraz zagadnienie realności wyceny nakładów w zbiorczych zestawieniach kosztów oraz zmienności kosztów inwestycji.

Problematyka opiniowania przez bank projektów planów wieloletnich i planów rocznych ma niewątpliwie wiele cech wspólnych, ale również pewne cechy odrębne. W toku dalszych rozważań omawiana będzie jedynie problematyka związana z opiniowaniem planów rocznych.

Prace opiniodawcze przebiegają w bankach na wszystkich szczeblach organizacyjnych. Placówki terenowe banków opiniują projekty planu inwestycyjnego inwestorów bezpośrednich. Przedmiotem opinii w latach ubiegłych były plany rzeczowo-finansowe wybranych dziedzin gospodarczych lub też określonych rodzajów inwestycji. W opinii o planie na rok 1963 przyjęto założenie opiniowania wszystkich planów rzeczowo-finansowych, które zostaną przekazane oddziałom banków przez inwestorów bezpośrednich. Oddziały wojewódzkie Banku Inwestycyjnego opracowują opinie do projektu terenowego planu inwestycyjnego prezydiów wojewódzkich rad narodowych, wykorzystując w tym celu materiały i informacje z własnych oddziałów terenowych i pozostałych banków oraz dokonując własnej oceny prawidłowości sporządzania projektu planu z punktu widzenia jego realności i prawidłowej koncentracji nakładów na szczeblu województwa.

Centrale banków sporządzają opinie zbiorcze wybranych resortów (w 1963 roku 17 najważniejszych resortów gospodarczych) w oparciu o materiały placówek terenowych i opinie o planie terenowym, jako całości sporządzaną w oparciu o materiały oddziałów wojewódzkich. Centrala Banku Inwestycyjnego opracowuje ponadto syntetyczną opinię do projektu planu inwestycyjnego całej gospodarki społecznej, wykorzystując opinie o planach resortowych, opracowane przez własne departamenty branżowe

oraz przez Narodowy Bank Polski i Bank Rolny, w zakresie inwestycji finansowanych przez te banki.

Opinia o jednostkowym projekcie planu rzeczowo-finansowego przekazywana jest inwestorowi bezpośrednio przez oddział terenowy banku w formie uwag do projektu planu. Opinie o planach województw i planach resortowych przekazywane są zainteresowanym w formie zwartych opracowań analitycznych. Opinie o planach resortowych otrzymuje także Komisja Planowania przy Radzie Ministrów i Ministerstwo Finansów. Syntetyczna opinia o projekcie planu inwestycyjnego gospodarki społecznoej, sporządzana przez Bank Inwestycyjny, ujęta jest również w formę zwięzłego opracowania analitycznego, zawierającego część ogólną, zestawienia tabelaryczne i część szczegółową, obejmującą przykłady nieprawidłowości w projekcie planu inwestycyjnego oraz uzupełniające materiały analityczne. Opinia syntetyczna przekazywana jest Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, Ministerstwu Finansów i wielu innym zainteresowanym jednostkom gospodarczym szczebla centralnego.

Opiniowanie projektu planu inwestycyjnego stanowi zadanie powszechne, absorbujące stosunkowo duży potencjał pracy oddziałów terenowych i wojewódzkich oraz central banków. Jest to — obok przeprowadzanych na początku każdego roku kontroli przygotowania inwestycji do realizacji — najbardziej powszechne, pracochłonne, ale — jak się wydaje — równocześnie dające coraz lepsze rezultaty zadanie banków.

Materiały podstawowe, wykorzystywane do opracowania opinii o projektach planu na szczeblach wojewódzkich rad narodowych, resortów i w skali całej gospodarki narodowej, stanowią informacje liczbowe, ujmowane tabelarycznie. Treść tabel uzupełniana jest zwięzłym opisem, ograniczonym do spraw tematycznie związanych z treścią tabeli, a nie dających się wyrazić w formie cyfr w przyjętym układzie tabelarycznym. Te zasady stosowane są przez wszystkie zainteresowane banki. Obok tego oddziały wojewódzkie Banku Inwestycyjnego zostały w roku 1962 zobowiązane do opracowania przykładów nieprawidłowości stwierdzonych w toku opiniowania projektu planu inwestycyjnego. Przykłady te wykorzystywane są do zilustrowania zbiorczych opinii do projektu planu inwestycyjnego wojewódzkich rad narodowych, resortów i syntetycznej opinii o projekcie planu gospodarki społecznoej.

Zakres tematyczny opinii bankowej o projekcie planu inwestycyjnego obejmuje wszystkie zasadnicze tematy etapu przygotowania inwestycji do realizacji i włączenia jej do planu. W wszystkie jednak zagadnienia są przedmiotem badań oddziałów terenowych, niektóre opracowywane są wyłącznie przez centrale lub oddziały wojewódzkie banków. Typowy przykład opinii o projekcie planu inwestycyjnego może stanowić opinia o planie na rok 1963, która objęła następujące tematy:

- zgodność projektu planu z planem pięcioletnim,
- szacunek wykonania planu w roku 1962,
- zaangażowanie i zamrożenie nakładów inwestycyjnych,
- prawidłowość koncentracji nakładów inwestycyjnych,
- przygotowanie inwestycji do realizacji,
- prawidłowość finansowego pokrycia inwestycji,
- ocenę kształtowania się kosztów inwestycji.

Powiązanie projektu planu rocznego z planem pięcioletnim rozpatrywane jest z punktu widzenia zgodności rzeczowej planowanych zadań oraz zgodności rozmiarów planowanych nakładów inwestycyjnych. Prace te wykonywane są w zasadzie wyłącznie na szczeblu central banków i częściowo na szczeblu oddziałów wojewódzkich w zakresie inwestycji planu terenowego. Projekt planu na rok 1963 był przyrównywany do skorygowanego planu pięcioletniego na lata 1961—1965.

Charakterystyka opiniowanego projektu rocznego planu inwestycyjnego na tle założeń planu pięcioletniego stanowi temat wprowadzający, nieodzowny dla dynamicznego spojrzenia na plan roczny i jego miej-

sce w planie pięcioletnim. Sprawa realności i dyrektywności planu wieloletniego jest sprawą odrębną, doświadczenie wykazuje bowiem, że plan na lata 1961—1965 nie jest pozbawiony zasadniczych błędów. Niemniej jednak nawiązywanie w opinii o projekcie rocznego planu inwestycyjnego do dyrektyw planu pięcioletniego wydaje się konieczne. Sprawa ta, w miarę stabilizowania się planów wieloletnich, będzie miała coraz większe znaczenie.

Dalszym przedmiotem opinii jest szacunek wykonania planu inwestycyjnego roku poprzedzającego rok planowany. Ma to podstawowe znaczenie dla oceny realności punktu wyjściowego, na którym oparty jest opiniowany projekt planu. Ocena wykonania planu przeprowadzana jest również tylko na szczeblu central banków i oddziałów wojewódzkich. W szczególnych wypadkach — w odniesieniu do inwestora bezpośredniego — niełatwo jest bowiem ocenić na kilka miesięcy przed upływem roku, jak zostanie wykonany plan całoroczny. Ocena globalna wykonania planu roku przedplanowego oparta jest na analizie zaawansowania inwestycji w ciągu minionych miesięcy, na analizie wykonania planu produkcji budowlano-montażowej przez przedsiębiorstwa wykonawstwa inwestycyjnego, analizie wykonania przez te przedsiębiorstwa planu zatrudnienia i wydajności pracy. Analiza opracowywana jest globalnie dla wszystkich inwestycji gospodarki społecznoej. W toku analizy porównuje się również przebieg realizacji planu inwestycyjnego danego roku z wykonaniem planów w analogicznych okresach lat ubiegłych. Na tym tle możliwa jest szacunkowa ocena jak ukształtuje się wykonanie planu na koniec danego roku.

Banki, analizując tą metodą realizację planów inwestycyjnych na lata 1961 i 1962, były w stanie określić, że plany te nie będą w pełni zrealizowane. W syntetycznej opinii planu na rok 1963 oceniono wykonanie planu roku 1962 w wysokości około 98%, w tym robót budowlano-montażowych w około 93%, a zakupów maszyn i urządzeń oraz pozostałych nakładów w ponad 100%. Banki wysunęły między innymi wnioski, aby w planie na rok 1963 przeznaczyć dodatkowo około jednego miliarda złotych na tak zwaną rezerwę poślizgową, gdyż rezerwa przewidziana na ten cel w projektach planów resortowych była zaniżona. Oparcie planu na prawidłowo oszacowanej realizacji inwestycji do końca roku przedplanowego oraz utworzenie niezbędnych rozmiarów rezerw poślizgowych, to elementarne warunki poprawności i stabilności planu inwestycyjnego. Rola opiniodawcy banków w tym zakresie ma zatem duże znaczenie praktyczne. Jak wykazuje doświadczenie — wnioski wysuwane przez banki w tym zakresie były dotychczas w pełni uzasadnione, jednak nie zawsze były przez resorty przyjęte.

Jednym z podstawowych instrumentów polityki inwestycyjnej jest rachunek zaangażowania inwestycyjnego i zamrożenia nakładów inwestycyjnych. Problem ten, dawniej niedoceniany, uzyskuje w naszej praktyce gospodarczej coraz większą rangę. Analiza zaangażowania i zamrożenia nakładów inwestycyjnych w nie zakończonym budownictwie inwestycyjnym stanowi syntetyczną formę rachunku koncentracji nakładów inwestycyjnych. Określenie pozostałości kosztorysowej inwestycji rozpoczętych w latach ubiegłych, przypadającej do realizacji w latach następnych, pozwala na ustalenie prawidłowych potrzeb limitowych dla inwestycji kontynuowanych i dopuszczalnych rozmiarów nakładów na inwestycje nowe. Zastosowanie w naszej praktyce gospodarczej rachunku zaangażowania inwestycyjnego odbywa się przy aktywnym udziale banków. Bank Inwestycyjny podjął się tej roli już przed kilkoma laty i — jak obecnie już widać — nie bez skutku.

Priorytet zabezpieczenia limitów dla inwestycji kontynuowanych, w oparciu o potrzeby określone rachunkiem zaangażowania inwestycyjnego, jest coraz mocniej podkreślany w przepisach inwestycyjnych i coraz skuteczniej realizowany w praktyce. Dowodem tego może być to, że obserwowane w latach ubiegłych silne tendencje wzrostu pozostałości

kosztorysowej inwestycji zostały zahamowane. Pozostałość wartości kosztorysowej inwestycji w budownictwie inwestycyjnym w planie centralnym i terenowym łącznie, na początek roku 1963 jest niemal identyczna jak na początek roku 1962 (około 270 mld zł), co przy założonym corocznym wzroście nakładów inwestycyjnych stanowi wyraźną poprawę.

Niezmieniony w stosunku do roku ubiegłego pozostaje również przeciętny cykl zaangażowania inwestycyjnego (3,3 roku), stanowiący iloraz pozostałości kosztorysowej inwestycji oraz planowanych rocznych nakładów. Niemniej jednak — jak to wykazano w syntetycznej opinii o planie na rok 1963 — ciągle jeszcze występuje niedobór limitów na inwestycje kontynuowane (około 10 mld zł), będący wynikiem nadmiernego zaangażowania inwestycyjnego w latach ubiegłych. Największe napięcie planu występuje w tym zakresie w przemyśle ciężkim i chemicznym, gdzie potrzeby inwestycji kontynuowanych pokryte zostały poniżej 80%. Wystąpiło ono również jeszcze w roku 1964, w którym pozostałe do dyspozycji resortów nakłady inwestycyjne nie pokryły jeszcze w pełni potrzeb inwestycji kontynuowanych. Średni cykl zaangażowania w podstawowych resortach gospodarczych jest ciągle jeszcze za duży. Sprowadzenie go do poziomu nie przekraczającego trzech lat nie jest zadaniem nieosiągalnym, wymaga jedynie dalszego wzmocnienia dyscypliny planistycznej w kierunku zwiększenia troski o prawidłowe ustalenie limitów dla inwestycji kontynuowanych i przyspieszenie cyklu ich realizacji.

Już z tych kilku przytoczonych wskaźników i faktów widać jak ważną rolę spełnia analiza zaangażowania inwestycyjnego. Przeprowadzenie jej przez banki w ramach opinii o projekcie planu inwestycyjnego stanowi ważny element oceny prawidłowej struktury nakładów i celowości zamierzonego wydatkowania środków na inwestycje z punktu widzenia zapewnienia jak największej ich efektywności gospodarczej.

W ścisłym związku z rachunkiem zaangażowania pozostaje analiza zamrożeń nakładów w inwestycjach rozpoczętych. Wartość zamrożenia nakładów w resortach gospodarczych, objętych zbiorczą opinią planu na rok 1963, dochodzi do około 70 mld zł i wykazuje w stosunku do roku poprzedniego wzrost w przybliżeniu o 2%, przy wzroście nakładów o ponad 7%. Widać z tego, że w planie na rok 1963 zabezpieczono większą niż w latach ubiegłych koncentrację nakładów w inwestycjach kontynuowanych, szczególnie w tych, które mają być zakończone w roku 1963.

Omówione wyżej kierunki bankowej analizy projektu planu inwestycyjnego stanowią elementy ogólnej, można by rzec makroekonomicznej, analizy planu. Mają one podstawowe znaczenie dla oceny ogólnych aspektów ekonomicznego planu. W gruncie rzeczy mogą one jednak być analizowane również samodzielnie przez inne organa gospodarcze, w szczególności przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów, a nie tylko przez banki. Pozostaje natomiast szereg dalszych zagadnień o dużym znaczeniu operatywnym, których — praktycznie biorąc — w okresie oceny projektu planu inwestycyjnego żadna inna jednostka poza bankami nie jest w stanie krytycznie i maksymalnie obiektywnie przeanalizować. Chodzi tu przede wszystkim o ocenę prawidłowości koncentracji nakładów, przygotowania dokumentacyjnego, prawidłowości pokrycia finansowego inwestycji oraz szereg tematów związanych z nimi ściśle, charakteryzujących stabilność i realność koncepcji inwestycyjnych w poszczególnych jednostkowych oraz w zbiorczych resortowych i terenowych planach inwestycyjnych.

Ocena prawidłowej koncentracji nakładów inwestycyjnych w projekcie planu inwestycyjnego obejmuje przede wszystkim następujące zagadnienia: ocenę proporcji nakładów na inwestycje kontynuowane i rozpoczynane, badanie zgodności zaplanowanego programu rzeczowego z projektem wstępnym i harmonogramem realizacji inwestycji, opartym o obowiązujące cykle budowy, objęcie projektem planu wszystkich zadań rozpoczętych w latach ubiegłych,

ocenę wystarczalności limitów dla realizacji programu rzeczowego w ramach obowiązujących cykli budowy i dla zabezpieczenia terminowego oddania obiektów do użytku.

W okresie ostatnich trzech lat udział inwestycji rozpoczynanych w globalnych nakładach danego roku wynosił: w roku 1961 około 17% (wykonanie), w roku 1962 około 14%, a w roku 1963 około 13% (dwa ostatnie wskaźniki — według projektu planu). Obserwowane zjawisko poprawy koncentracji nakładów wynika — jak wykazują badania banków — nie z przyspieszenia realizacji inwestycji, a z podrozenia kosztów inwestycji, przy czym faktyczne cykle realizacji inwestycji przeważnie przekraczają cykle obowiązujące. W latach 1961—1963 na zadania badane w tym zakresie przez Bank Inwestycyjny w toku opiniowania projektu planu na rok 1963 przydzielono przeciętnie jedynie 50—80% potrzebnych limitów. Jedynie około 30—40% inwestycji realizuje się zgodnie z obowiązującymi cyklami (lub krócej), w pozostałych wypadkach realizacja trwa dłużej, często nawet o kilka lat.

Analiza przestrzegania obowiązujących cykli budowy, przeprowadzona na etapie projektu planu, daje ciekawe informacje w zakresie rezerw tkwiących w planie inwestycyjnym na skutek przewlekłej realizacji inwestycji, polegających na możliwościach skrócenia cykli budowy, co wyzwoliłoby w szybszym czasie nowe zdolności produkcyjne i usługowe oraz pozwoliłoby na wcześniejsze rozpoczęcie nowych inwestycji. Dowodem jak wielką wagę przywiązuje się ostatnio do prawidłowej koncentracji nakładów inwestycyjnych jest przyznanie bankom prawa do odmówienia podjęcia finansowania nowych inwestycji (poza centralnymi) w wypadkach, gdy dany resort nie zabezpieczył w pełni potrzebnych limitów dla inwestycji rozpoczętych w latach poprzednich. Korzystanie z tego uprawnienia spowoduje niewątpliwie dalszą poprawę wskaźnika udziału inwestycji rozpoczynanych w globalnych nakładach inwestycyjnych i to z pewnością również w planie roku 1963 w stosunku do założeń projektu planów resortowych.

Z zagadnień objętych bankową kontrolą koncentracji nakładów inwestycyjnych w projekcie planu inwestycyjnego warto jeszcze wspomnieć o tak zwanej kontroli wystarczalności limitów dla realizacji założonych programów rzeczowych. Praktyka ubiegłych lat wykazywała wiele przypadków przyjmowania w projekcie planu zaniżonych nakładów inwestycyjnych w stosunku do potrzeb wynikających z dokumentacji projektowo-kosztorysowej i określonych przez kontrolę bankową. Była to przeważnie świadoma polityka inwestorów, którzy usiłowali wprowadzić do planu jak najszerzy program rzeczowy, a następnie w trakcie realizacji planu występować o dodatkowe limity i środki, od otrzymania których uwarunkowane było dotrzymanie ustalonych w planie terminów oddania obiektów do użytku. Ponieważ państwo nie było w stanie pokryć wszystkich postulowanych zwiększeń nakładów — miało miejsce wiele wypadków niewykonania planów oddania obiektów do użytku i nieuzyskiwania pełnej założonej zdolności produkcyjnej obiektów inwestycyjnych. Zjawisko to nie zostało jeszcze definitywnie wyrugowane z praktyki planistycznej.

Według syntetycznej opinii bankowej do projektu planu inwestycyjnego na rok 1963 resorty zaangażowały niesłusznie na nowe inwestycje, nie posiadające jeszcze warunków do prawidłowej realizacji, łącznie około 1,5 mld zł, zaniżając równocześnie limity inwestycji kontynuowanych w wysokości około 1 mld zł, w tym nawet znaczną sumę w inwestycjach zaliczanych do inwestycji priorytetowych (0,3 mld zł).

Znaczenie analizy koncentracji nakładów w projekcie planu inwestycyjnego nie może być kwestionowane; analiza ta uwiadamia możliwości poprawy proporcji planu w kierunku uzyskania większych efektów ekonomicznych z dysponowanych na inwestycje środków, przede wszystkim przez skrócenie cykli inwestycji kontynuowanych i przez przyspieszenie terminów uzyskania efektów w stosunku do możliwości wynikających z planu. W metodyce ban-

kowej opinii o projekcie planu inwestycyjnego oraz w zbiorczych zestawieniach liczbowych, prezentowanych w opinii syntetycznej, wskazane byłoby w przyszłości zapewnić wydzielenie postulatów zwiększenia koncentracji nakładów na zadaniach, które mają być zakończone w danym roku planistycznym, w roku następnym i w latach dalszych. Założenie takie istniało już dotychczas, jednak nie zostało jeszcze zrealizowane.

Kolejnym tematem bankowej opinii o projekcie planu inwestycyjnego jest ocena przygotowania inwestycji do realizacji. Obejmuje ona ocenę stanu przygotowania dokumentacyjnego oraz ocenę zabezpieczenia realizacji dostaw i robót budowlano-montażowych.

Kontrola dokumentacji projektowo-kosztorysowej polega na ocenie u poszczególnych inwestorów posiadanej przez nich dokumentacji (projektów wstępnych i techniczno-roboczych) dla inwestycji objętych projektem planu, według stanu w dniu kontroli oraz stanu przewidywanego na początek roku planowanego, z uwzględnieniem wymaganego okresu wyprzedzenia posiadania dokumentacji w stosunku do terminów rozpoczęcia robót, stosownie do odpowiednich przepisów, regulujących wymagalność dokumentacji dla inwestycji włączonych do planu. O ile pierwszy cel kontroli, to jest stwierdzenie faktycznego stanu dokumentacji w dniu kontroli, dla doświadczonej kadry pracowników ekonomicznych i inżynierów-technicznych nie stanowi już poważniejszego problemu, to ocena stanu przewidywanego na początek roku objętego planem nie jest zadaniem łatwym. Praktyka kilku lat wykazuje, że ocena ta jest z reguły zbyt optymistyczna. Na przykład w odniesieniu do planu inwestycyjnego na rok 1962 przewidywano, że wartość planowanych na ten rok nakładów nie posiadających dokumentacji na dzień 1 stycznia 1962 roku w zakresie inwestycji finansowych przez Bank Inwestycyjny wyniesie około 2,5 mld zł, a faktycznie wyniosła ona około 3,8 mld zł.

Źródło niedoskonałego szacunku tkwi faktycznie w samej metodzie badań. Placówki terenowe banków dokonują tej oceny w odniesieniu do poszczególnych zadań inwestycyjnych, opierając się na prezentowanych przez inwestorów harmonogramach dostarczania brakującej dokumentacji i na innych dokumentach, akceptowanych przez biura projektowe. W rzeczywistości jednak terminy wynikające z tych dokumentów są często nierealne ze względu na to, że nie uwzględniają częstych jeszcze opóźnień w dostarczaniu dokumentacji przez biura projektowe ani też czasu potrzebnego na analizę i zatwierdzenie dokumentacji. Pełnego urealnienia szacunków indywidualnych nie można oczekiwać, gdyż w poszczególnych przypadkach jest często niemożliwe określenie zahamowań terminów dostaw dokumentacji przez biura projektowe oraz ewentualnych wydłużeń procedury analiz i zatwierdzania dokumentacji. Można się jednak tego podjąć na szczeblach central banków, stosując reguły prawa wielkich liczb.

W opinii planu inwestycyjnego na rok 1963 określono stan braków dokumentacji na dzień kontroli (sierpień 1962) łącznie na około 21% limitu ogółem, a na dzień 1 stycznia 1963 roku na około 5%. Ostatni z podanych wskaźników, uwzględniając omówione przesłanki, został w syntetycznej opinii podniesiony do wysokości około 11%.

Nie trzeba chyba udowadniać jak duże znaczenie ma ocena przez banki przygotowania dokumentacyjnego inwestycji objętych projektem planu inwestycyjnego. Banki wykorzystują wyniki tej kontroli do formułowania postulatów zmian planu inwestycyjnego, w celu zapewnienia jak największej jego realności.

Kontrola prawidłowości przygotowania do realizacji inwestycji objętych projektem planu obejmuje ponadto badanie realności wykonawstwa budowlano-montażowego oraz dostaw maszyn i urządzeń. Badania te miały do tej pory charakter badań indywidualnych, przy czym uogólnienie ich wyników nie dało odpowiedzi na podstawowe pytania: czy w całej masie zarówno zapotrzebowanie na roboty budowlano-

no-montażowe, jak i dostawy maszyn i urządzeń, jest zbilansowane z faktycznym pokryciem tego zapotrzebowania w planach produkcyjnych przedsiębiorstw wykonawczych oraz producentów maszyn i urządzeń (z uwzględnieniem importu i eksportu).

Dotychczas analizy w tym zakresie oparte były w zasadzie na indywidualnych i niepełnych obserwacjach, a nie na zbiorczych bilansach rzeczowych. Istniały poważne trudności oceny realności wykonawstwa robót budowlano-montażowych ze względu na brak w okresie opiniowania projektu planu zarówno regionalnych, jak i ogólnokrajowego bilansu mocy produkcyjnych przedsiębiorstw budowlano-montażowych w przekroju najważniejszych asortymentów robót. Próby oceny zbilansowania potrzeb niektórych asortymentów maszyn i urządzeń, podjęte po raz pierwszy w roku 1962 w odniesieniu do planu na rok 1963 nie dały również większych rezultatów ze względu na niekompletność odpowiednich dokumentów planistycznych u inwestorów i producentów oraz brak realnych bilansów zbiorczych. Poglębiecie analizy tych zagadnień wymaga zatem uporządkowania trybu planowania rzeczowego i bilansowania zarówno produkcji budowlano-montażowej, jak również maszyn i urządzeń. Większe zainteresowanie ze strony banków tymi zagadnieniami doprowadzi z pewnością do usunięcia istniejących jeszcze w tym zakresie mankamentów i umożliwi wzbogacenie o te problemy opinii banku o projekcie planu inwestycyjnego.

Odrębne zagadnienie stanowi ocena prawidłowości zaplanowania pokrycia finansowego inwestycji oraz kształtowania się funduszy inwestycyjnych. W bankowej opinii o projekcie planu inwestycyjnego zagadnienia te występują przede wszystkim w zakresie inwestycji przedsiębiorstw. Pozostałe rodzaje inwestycji finansowane są bowiem w zasadzie ze środków scentralizowanych, a ich nakłady, a tym samym i rozmiary potrzebnych środków finansowych, są ściśle zalimitowane. Ocena pokrycia finansowego inwestycji obejmuje przede wszystkim ocenę prawidłowości rozmiarów nakładów przyjętych w planie finansowania, stanów zobowiązań i robót w toku na początek i na koniec roku, uwzględnienia właściwych sum na spłatę kredytów bankowych, zaciągniętych w latach ubiegłych oraz realności zaplanowania pozostałości środków własnych na początek roku objętego planem. Wszystkie te czynniki mają niemałe znaczenie dla prawidłowego opracowania zbiorczego planu sfinansowania inwestycji oraz budżetu państwa w zakresie wydatków na inwestycje. Praktyka wykazuje, że banki potrafią stosunkowo dokładnie ocenić potrzeby finansowe inwestorów i ujawnić możliwości znacznie większej mobilizacji środków w stosunku do wielkości przyjmowanych w planach resortowych. Dotyczy to przede wszystkim przewidywanych stanów pozostałości środków na początek roku. Uwzględnienie bankowych szacunków stanów środków przyczyniłoby się również — jak wykazuje doświadczenie — do większej realności zbiorczego planu sfinansowania inwestycji, sporządzanego przez Ministerstwo Finansów. Z drugiej zaś strony dążeniem banków, jako jednostek powiązanych z Ministerstwem Finansów, powinno być pogłębienie analizy prawidłowości zaplanowania pokrycia finansowego inwestycji w planach resortowych oraz analizy funduszy przeznaczonych na sfinansowanie inwestycji. W zbiorczej opinii projektu planu inwestycyjnego poświęcano tym zagadnieniom dotychczas za mało uwagi.

Celem działalności inwestycyjnej, analogicznie jak w innych dziedzinach gospodarki, jest uzyskanie założonych w planie efektów przy stosunkowo najmniejszych nakładach. Dotychczas obserwowaliśmy częste zjawisko podwyższania kosztu inwestycji bez równomiernego zwiększania efektów. Było to niejednokrotnie konieczne ze względu na wadliwe ustalenie tego kosztu w projekcie wstępnym i w zbiorczym zestawieniu kosztów.

Opiniowanie projektu planu inwestycyjnego jest okazją do zaprezentowania zainteresowanym władzom gospodarczym ważniejszych wyników bankowej kontroli kosztów inwestycji. Ma to również cel prak-

tyczny, uzasadnia na przykład postulaty banków w zakresie skreślenia z planu inwestycji nie przygotowanych dokumentacyjnie, gdyż te najczęściej wymagają zwiększenia kosztu przyjętego przeważnie w oparciu o zaniżony szacunek. Wydaje się, że istnieją możliwości wzbogacenia bankowej opinii o projekcie planu inwestycyjnego o analizę kosztów i efektów inwestycji. Analiza ta powinna uwzględnić wyniki kontroli kosztów i efektów inwestycji zakończonych i przekazanych do eksploatacji, analizę stabilności kosztów inwestycji w toku ich realizacji, a także ocenę prawidłowości kosztów inwestycji przewidzianych do rozpoczęcia w danym roku.

Jest rzeczą zrozumiałą, że zadań tych banki nie mogą wykonać w ciągu kilku tygodni pozostających na zaopiniowanie projektu planu inwestycyjnego. Są to zadania wymagające znacznie wcześniejszego podjęcia badań (w oparciu o plan pięcioletni, wstępne wersje projektu planu itp. dokumenty) i tylko odpowiedniego sprawdzenia i dostosowania do opiniowanego projektu planu. Poszerzenie opinii bankowej o te tematy nada jej jeszcze większą wagę oraz wzmocni słuszne postulaty banków, zmierzające do zwiększenia realności planu oraz takiej koncentracji nakładów, która zapewniłaby stosunkowo największe korzyści ekonomiczne.

Powyżej omówiono najważniejsze tematy dotyczące bankowej opinii o projekcie planu inwestycyjnego. W konkretnej sytuacji celowe jest uwzględnienie również opinii o innych zagadnieniach, mających znaczenie pomocnicze lub doraźne.

Na przykład w opinii o planie na rok 1963 badało się ponadto: uwzględnienie w projekcie planu wyników przeprowadzonej w latach 1960—1962 powszechnej akcji rewizji oszczędnościowej inwestycji oraz prawidłowości opracowania przez inwestorów projektu planu oddawania obiektów do użytku. Obydwa te tematy były bowiem aktualne w okresie opracowywania projektu planu inwestycji na rok 1963.

Pierwszy z nich uzasadniony był zakończeniem w pierwszym kwartale 1962 roku akcji rewizji oszczędnościowej inwestycji oraz wynikami przeprowadzonych przez banki wrywkowych kontroli realności oszczędności wykazanych w tej akcji. Opiniowanie projektu planu było doskonałą okazją do sprawdzenia czy wykazane oszczędności, przypadające na rok 1963, były realne, czy zostały one w projekcie planu uwzględnione. Drugi z wymienionych tematów uzasadniony był tym, że plan oddawania obiektów do użytku został na rok 1963 po raz pierwszy wprowadzony jako jeden z elementów projektu planu inwestycyjnego. Ze względu na to, że bank przywiązuje dużą wagę do problematyki oddawania obiektów do użytku, znalazła się okazja, aby ustosunkować się do tego planu już na etapie opracowywania jego projektu.

Słuszne jest również — jak to praktykuje się dotychczas — uzupełnienie opinii dotyczącej niektórych wybranych tematów, dotyczących na przykład budownictwa mieszkaniowego, szkół podstawowych itp. Dotychczas jednak banki nie podjęły jeszcze kompleksowych nasświetleń w ramach opinii o projekcie planu inwestycyjnego analogicznych tematów z dziedziny przemysłowej (np. kompleksowej analizy inwestycji paliwowo-energetycznych, hutniczych, z uwzględnieniem bazy surowcowej, zabezpieczenia w wybranych gałęziach gospodarczych potrzeb restrukturyzacji majątku trwałego lub powiązania planu inwestycyjnego z potrzebami uzasadnionymi bilansami zdolności produkcyjnych itp.) lub też w ujęciu kompleksowych analiz regionalnych (np. kompleksowej analizy inwestycji i zagadnień pochodnych Rybnickiego Okręgu Węglowego, rejonu Turoszowa, Tarnobrzegu, Płocka itp.). Wydaje się, że są to również w przyszłości kierunki bankowej analizy i opinii o projekcie planu inwestycyjnego.

Nie bez znaczenia jest także analiza dynamiki zjawisk, będących przedmiotem bankowej opinii o projekcie planu inwestycyjnego. Wymaga to stosowania w poszczególnych latach analogicznych rozwiązań metodycznych i układów zestawień liczbowych. Po-

stulat ten jest realizowany przez banki, przyjęte podstawowe formularze dla materiałów liczbowych nie ulegają większym zmianom. Wprowadzone na przykład w metodyce opinii o projekcie planu na rok 1963 zmiany formularzy stanowiły w zasadzie wyłącznie drobne korekty, zmierzające do zwiększenia przejrzystości tablic i ułatwienia ich zestawienia w potrzebnych przekrojach. Wskazane byłoby, aby również na przyszłość zmiany nie wykraczały poza ten charakter.

Wskazane byłoby wreszcie przeprowadzenie, po uchwaleniu planu inwestycyjnego w ramach narodowego planu gospodarczego na dany rok oraz po przeprowadzeniu przez banki kontroli przygotowania inwestycji do realizacji z początkiem roku — sprawdzenie w jakim stopniu poszczególne resorty uwzględniły postulaty banków i w jakim stopniu sprawdziły się bankowe szacunki stanu dokumentacji projektowo-kosztorysowej na początek roku. Słuszne byłoby również konfrontowanie postulatów banków ze stanem faktycznym po upływie roku, w drodze zestawienia odpowiednich wskaźników charakterystycznych z projektu planu, bankowej opinii tego projektu, planu uchwalonego i sprawozdawczości z wykonania planu za dany rok. Konfrontacja taka pozwoliłaby na ocenę słuszności stanowiska banków zajętego w opinii i wyciągnięcia z tego wniosków na przyszłość.

Opiniowanie projektu planu inwestycyjnego wymaga ścisłej współpracy wszystkich banków finansujących inwestycje, to jest Banku Inwestycyjnego, Narodowego Banku Polskiego i Banku Rolnego. Współpraca ta zapewnia stosowanie jednolitych zasad i jednolitej formy opinii o projekcie planu.

Instrukcje i wytyczne do opinii uzgadniane są w praktyce przez wszystkie trzy zainteresowane banki. Utrzymywanie ścisłej współpracy banków w zakresie opiniowania projektu planu ma duże znaczenie, szczególnie w zakresie opiniowania planów terenowych. Podział kompetencji w zakresie finansowania przez banki inwestycji terenowych oparty jest bowiem na zasadzie branżowości, a niezależnie od opinii branżowych niezbędne jest opracowanie zbiorczej opinii o planie terenowym poszczególnych województw.

W dotychczasowej praktyce opinie o zbiorczych planach województw sporządzane były przez oddziały wojewódzkie Banku Inwestycyjnego, przy wykorzystaniu opinii branżowych również Narodowego Banku Polskiego i Banku Rolnego. Wydaje się słuszne, aby na przyszłość przyjąć kierunek jeszcze ściślejszej współpracy oddziałów wojewódzkich banków w toku sporządzania opinii do zbiorczych planów prezydiów wojewódzkich rad narodowych. Postulat ten można zrealizować, powołując międzybankowy zespół pracowników, których celem będzie przygotowanie organizacyjne i opracowanie tej opinii. Do współpracy w tym zakresie należałoby stopniowo włączyć również coraz silniej wydzielone finansowe prezydiów rad narodowych — w ramach współpracy wszystkich ogniw aparatu finansowego. Na przykładzie opiniowania projektu planu inwestycyjnego istnieje, jak się wydaje, realna możliwość wypracowania kierunków i trybu stałej współpracy aparatu finansowego.

Bankowa opinia o projekcie planu inwestycyjnego jest zadaniem nowym, ukształtowanym dopiero w ciągu ostatnich kilku lat. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest to zadanie słuszne — i jeśli jeszcze nie jest — to jednak może stać się w niedługim czasie najbardziej skutecznym kierunkiem bankowej kontroli inwestycji. Skuteczność ta wynika z prewencyjnego charakteru tej kontroli i może być coraz większa, w miarę respektowania słusznych postulatów banków, zmierzających do jak najbardziej racjonalnego zużywania środków inwestycyjnych oraz w miarę zwiększania sankcyjnych uprawnień banków. Skuteczność ta może być zwiększana również w miarę ulepszania stosowanych dotychczas metod oraz pogłębiania tematyki bankowej opinii o projekcie planu inwestycyjnego.

TADEUSZ PIETRZAK

Uwagi na temat funkcjonowania przepisów o bankowej kontroli funduszu płac

Zmiany w systemie bankowej kontroli funduszu płac, wprowadzone w oparciu o uchwałę Nr 106/62 Rady Ministrów miały na celu zarówno wzmocnienie dyscypliny płacowej, jak i uelastycznienie gospodarki funduszem płac przedsiębiorstw.

Wyrazem wzmocnienia dyscypliny płac było między innymi zawężenie korygowanego funduszu płac w przedsiębiorstwach przemysłowych do funduszu płac robotników grupy przemysłowej, wprowadzenie zasady blokowania połowy oszczędności w korygowaniu funduszu płac, wydzielanie z bezosobowego funduszu płac wynagrodzeń za prace ładunkowe i skup oraz wprowadzenie bezwzględnie obowiązującego limitu dla pozostałej części funduszu bezosobowego, rozszerzenie możliwości stosowania sankcji za przekroczenia funduszu płac w stosunku do funduszu nagród pracowników zjednoczeń oraz do części funduszu zakładowego lub czystej nadwyżki spółdzielni, przypadającej do podziału między pracowników, powołanie komisji dyscypliny płac (uchwałą Nr 109/62), uprawnionej do nakładania kar, niezależnie od sankcji bankowych za nieprawidłową gospodarkę funduszem płac.

W celu uelastycznienia gospodarki funduszem płac oraz stworzenia warunków dla podejmowania słusznych decyzji gospodarczych, nowe przepisy wprowadziły instytucję wstępnego uzgadniania z bankiem uznania przekroczenia funduszu płac za zwolnione z obowiązku likwidacji, rozszerzyły możliwości usprawiedliwiania przez bank przekroczeń funduszu płac oraz ustaliły zasadę jednolitego współczynnika korygującego zarówno przy przekraczaniu, jak i niewykonaniu planów zadań gospodarczych.

Nowe przepisy złagodziły też rygory za przekroczenie funduszu płac w stosunku do pracowników umysłowych w ten sposób, że ograniczyły potrącanie przekroczeń do wysokości połowy funduszu premiewego tych pracowników.

Zmienione przepisy o bankowej kontroli funduszu płac zostały zastosowane po raz pierwszy w pełnym zakresie przy rozliczeniu funduszu płac za czerwiec 1962 roku.

Za wcześnie jeszcze na pełną ocenę funkcjonowania nowych przepisów. Tym niemniej na podstawie obserwacji poczynionych w roku 1962 oraz opinii przekazanych przez niektóre oddziały wprowadzone zmiany należy ocenić pozytywnie. Ogólnie można powiedzieć, że w roku 1962 nastąpiła poprawa w dziedzinie gospodarowania funduszem płac.

W roku 1962 przekroczenia funduszu płac w całej gospodarce narodowej wykazały spadek w stosunku do 1961 roku. Jeszcze poważniejszy spadek nastąpił w zakresie przekroczeń podlegających obowiązkowi likwidacji. Należy przy tym podkreślić, że spadek przekroczeń funduszu płac nastąpił w warunkach zastrzeżenia w roku 1962 zasad bankowej kontroli funduszu płac, wyrażającego się w pomniejszaniu skorygowanych planów funduszu płac o zablokowane oszczędności, w obniżeniu współczynników korygujących oraz w zawężeniu korygowanego funduszu płac w przemyśle do płac robotników grupy przemysłowej.

Spadkowi przekroczeń funduszu płac towarzyszył równocześnie spadek kwoty wstrzymanych premii pracowników umysłowych. Wstrzymana przez bank kwota funduszu premiewego w 1962 roku w przemyśle społecznym stanowiła zaledwie jedną trzecią kwoty z analogicznego okresu 1961 roku.

Obserwuje się zwiększone zainteresowanie gospodarką płacową przedsiębiorstw ze strony ich jednostek nadrzędnych, dzięki czemu podejmowane przez

bank interwencje w sprawach funduszu płac stają się skuteczniejsze.

Pozytywnie oceniana jest instytucja blokowania oszczędności, jako skutecznego instrumentu przeciwdziałającego nieprawidłowym rozrzutom zadań gospodarczych i funduszu płac na poszczególne kwartały.

Należy jednak zaznaczyć, że instytucja ta, której celem jest przede wszystkim oddziaływanie na dyscyplinę planowania funduszu płac, nie mogła być należycie wypróbowana w warunkach roku 1962. Spowodował to fakt, że uchwała Nr 106/62 podjęta została w tym czasie, kiedy plany techniczno-ekonomiczne przedsiębiorstw na rok 1962 były już na ogół opracowane.

W stosunku do instytucji blokady wysuwane są jednak zastrzeżenia, że przepisy w tym zakresie są zbyt rygorystyczne. Nie przewidują one możliwości — poza przemysłem sezonowym — odstąpienia przez bank od blokady. Tymczasem w praktyce zdarzają się dość często przypadki powstawania w przedsiębiorstwach w pewnych okresach oszczędności, które nie są wynikiem wadliwego rozrzutu zadań gospodarczych i funduszu płac, lecz po prostu wynikiem przesunięcia zadań gospodarczych z jednego kwartału na drugi (np. nieotrzymanie w terminie dostaw materiałowych z importu, niewykonanie w terminie remontów z uwagi na niesprzyjające warunki atmosferyczne itp.). W takich przypadkach w jednym kwartale powstają oszczędności funduszu płac, w drugim zaś — przekroczenia z tego tylko powodu, że część oszczędności z poprzedniego kwartału została uprzednio zablokowana. Zwolnienie zaś takiego przekroczenia od obowiązku likwidacji może nastąpić tylko w trybie paragrafu 26 uchwały Nr 106/62 (tj. przez ministra, przewodniczącego WRN itd.), gdyż bank nie posiada uprawnień do legalizacji tego rodzaju przekroczeń. Z tych przeto względów postuluję się pewne rozluźnienie obecnych przepisów w zakresie blokowania oszczędności i upoważnienie banku do niestosowania blokady w przypadkach gospodarczo uzasadnionych.

Dodatknie skutki wywołały te zmiany w przepisach, założeniem których było uelastycznienie gospodarki funduszem płac przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa śmiało angażują się teraz w przedsięwzięcia wymagające większego funduszu płac, niż to wynika z planu i z działania współczynnika korygującego. Wyrazem tych tendencji jest poważny wzrost w roku 1962 przekroczeń funduszu płac, zwolnionych przez bank od obowiązku likwidacji.

Ważnym ułatwieniem zachęcającym przedsiębiorstwa do podejmowania słusznych zamierzeń gospodarczych było uwzględnienie w przepisach o bankowej kontroli funduszu płac możliwości wstępnego uzgadniania zwolnień od obowiązku likwidacji przekroczeń funduszu płac. Wstępne uzgodnienie zwolnienia — a więc jeszcze przed zaangażowaniem się przedsiębiorstwa w określone przedsięwzięcie — jest szczególnie dogodny, ponieważ eliminuje ryzyko ewentualnego nieuznania przez bank późniejszego przekroczenia funduszu płac. Należy przy tym podkreślić, że wstępne uzgodnienie między bankiem a przedsiębiorstwem zwolnienia przekroczenia funduszu płac z obowiązku likwidacji nie wymaga szczegółowych uzasadnień. Wystarczy określenie przez przedsiębiorstwo przyczyn przewidywanego przekroczenia funduszu płac oraz jego orientacyjnej wysokości.

Stwierdzić jednak trzeba, że jak dotąd instytucja wstępnego uzgadniania zwolnień nie rozwinęła się

w skali, której należało oczekiwać i że tylko niewielka część przedsiębiorstw wykorzystała w roku 1962 istniejące w tym zakresie możliwości. Jako przyczyny niedostatecznego rozwoju tej instytucji podaje się najczęściej brak konkretnych korzyści dla przedsiębiorstw, które uzyskały wstępną legalizację przekroczeń, trudności wyliczenia przewidywanej kwoty przekroczenia funduszu płac, spowodowane niedostateczną szczegółowością planów w zakresie zadań gospodarczych i funduszu płac, a także obawy, że nawet uzgodnienie legalizacji przekroczenia nie zabezpiecza przedsiębiorstwa przed wstrzymaniem przez bank wypłaty funduszu premiowego do czasu szczegółowego udokumentowania kwoty przekroczenia.

Nie wdając się w szczegóły wydaje się jednak, że odpowiednia popularyzacja wśród przedsiębiorstw instytucji wstępnego uzgadniania zwolnień mogłaby się znacznie przyczynić do jej rozwoju. Za celowe działanie w tym kierunku można by też uznać zawieranie przez niektóre oddziały przy wstępnym uzgadnianiu zwolnień sankcji z tytułu przekroczenia funduszu płac do określonego terminu, w którym przedsiębiorstwo byłoby obowiązane udokumentować ostatecznie powstałe przekroczenie.

Skuteczność działania systemu bankowej kontroli funduszu płac na gospodarkę przedsiębiorstw zależy w dużym stopniu od doboru właściwych mierników zadań gospodarczych, reprezentujących najbardziej właściwy nakład pracy żywej w procesie produkcji. Truizmem byłoby twierdzenie, że niewłaściwy miernik zadań gospodarczych przekreśla często skuteczność oddziaływania bankowej kontroli funduszu płac.

Doceniając znaczenie tego zagadnienia bank przeprowadził w okresach ubiegłych szereg doświadczeń i eksperymentów, które pozwoliłyby zastosować lepsze mierniki korekty funduszu płac niż produkcja według wartości.

W wyniku tych poszukiwań w roku 1962 w przemyśle leśnym, mięsny, piwowarskim oraz cukrowniczym po raz pierwszy zastosowane zostały normatywne nakłady płac (normatywy pracochłonności) jako mierniki korekty funduszu płac.

Wypробowanie funkcjonowania tych mierników z punktu widzenia ich przydatności dla bankowej kontroli funduszu płac może mieć zasadnicze znaczenie dla dalszego rozwoju tej metody kontroli.

Należy jednakże mieć na uwadze, że normatywne nakłady płac powinny być ustalane w zasadzie na produkty końcowe, a nie na poszczególne składniki wyrobów, zespołów lub faz procesu technologicznego oraz powinny obejmować pełne nakłady osobowe, a nie tylko koszty robocizny bezpośredniej. Jeżeli normatywne nakłady płac nie spełniają powyższych warunków, przydatność ich jako prawidłowych mierników korekty funduszu płac zostaje poważnie obniżona.

Doświadczenia poczynione w roku 1962 w dziedzinie funkcjonowania systemu bankowej kontroli funduszu płac wykazały potrzebę zmodyfikowania niektórych przepisów w kierunku dalszego ich uproszczenia i uelastycznienia. Temu też celowi służą zmiany w bankowej kontroli funduszu płac, wprowadzone zarządzeniem Prezesa NBP Nr A/4/63. Zmiany te nie naruszają podstawowych założeń uchwały Nr 106/62.

Na tle praktyki roku ubiegłego potrzebę modyfikacji wykazały przede wszystkim przepisy dotyczące rocznych i operatywnych planów zadań gospodarczych i funduszu płac. Najpoważniejszym mankamentem w tym zakresie był brak ściślejszego powiązania między planami zadań gospodarczych i funduszu płac a planami techniczno-ekonomicznymi przedsiębiorstw oraz zbytne usztywnienie kwartalnego planowania operatywnego.

Wprowadzone obecnie zmiany zapewniają pełną integrację planów zadań gospodarczych i funduszu płac oraz planów techniczno-ekonomicznych przedsiębiorstw. Plan zadań gospodarczych i funduszu

płac staje się częścią składową planu techniczno-ekonomicznego przedsiębiorstwa.

W konsekwencji włączenia rocznych planów zadań gospodarczych i funduszu płac do planów techniczno-ekonomicznych nastąpiło ograniczenie możliwości zmiany przez przedsiębiorstwo rocznych planów zadań gospodarczych i funduszu płac. Obecnie zmiana rocznego planu zadań gospodarczych i funduszu płac może nastąpić tylko w takim trybie, jaki jest przewidziany dla zmiany planu techniczno-ekonomicznego, to znaczy na mocy decyzji co najmniej dyrektora zjednoczenia w odniesieniu do przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym oraz na mocy decyzji prezydium WRN w odniesieniu do przedsiębiorstw objętych planowaniem terenowym. Przedsiębiorstwo we własnym zakresie nie może zmienić rocznego planu zadań gospodarczych i funduszu płac.

Decyzja dyrektora zjednoczenia lub prezydium WRN w sprawie zmiany rocznego planu zadań gospodarczych i funduszu płac przedsiębiorstwa może być podjęta jedynie przed upływem terminu przewidzianego na złożenie rozliczenia funduszu płac za drugi kwartał roku obrachunkowego, a w stosunku do przedsiębiorstw, wymienionych w paragrafie 9, punkt 3 uchwały Nr 106/62, przed upływem terminu przewidzianego na złożenie rozliczenia funduszu płac za trzeci kwartał roku obrachunkowego.

Po tych terminach zmiana rocznego planu zadań gospodarczych i funduszu płac może nastąpić jedynie na podstawie decyzji właściwego ministra, działającego w tym względzie na podstawie odpowiedniej uchwały rządu.

W mocy utrzymane zostały nadal postanowienia paragrafu 9, punkt 4 uchwały Nr 106/62, dopuszczające możliwość zmiany rocznych planów zadań gospodarczych i funduszu płac w terminie do ostatniego dnia roku obrachunkowego, jeżeli zmiany te wynikają ze zwiększenia przez jednostkę nadrzędną dyrektywnego wskaźnika funduszu płac, z przekazania limitu funduszu płac przez przedsiębiorstwo zamawiające lub z przerzutu na bezosobowy fundusz płac kwot przewidzianych na usługi obce w planie kosztów własnych. Jednakże obecne przepisy o bankowej kontroli funduszu płac zezwalają, aby przedsiębiorstwa uwzględniały wyżej wymienione okoliczności tylko w kwartalnych planach operatywnych, bez konieczności zmiany planów rocznych. Otrzymując od jednostki nadrzędnej podwyższony limit dyrektywnego funduszu płac, przedsiębiorstwo z reguły powinno zmienić tę uwzględnić tylko w kwartalnych planach operatywnych. Natomiast zmiana rocznego planu zadań gospodarczych i funduszu płac może nastąpić tylko wówczas, gdy równocześnie ze zwiększeniem limitu przedsiębiorstwo otrzymało decyzję dyrektora zjednoczenia (prezydium WRN) odnośnie zmiany planu techniczno-ekonomicznego. Decyzja taka powinna określać równocześnie zakres tych zmian (tzn. określać czy zmianie podlega tylko plan zadań gospodarczych i funduszu płac, czy również inne elementy planu, jak zatrudnienie, koszty itp.).

Ograniczając możliwości zmiany rocznych planów zadań gospodarczych i funduszu płac obecne przepisy nadały większą elastyczność kwartalnym planom operatywnym, dopuszczając w tych planach — w uzasadnionych przypadkach — odchylenia proporcji między zadaniami gospodarczymi a funduszem płac, w stosunku do odpowiednich wycinków planu rocznego.

Jak wiadomo, poprzednie przepisy dopuszczały takie odchylenia powszechnie jedynie w stosunku do nie korygowanego funduszu płac, a w stosunku do korygowanego — tylko w przedsiębiorstwach sezonowych. We wszystkich pozostałych przypadkach przyjęcie w kwartalnych planach operatywnych gorszych proporcji, niż to wynikało z odpowiedniego wycinka rocznego planu funduszu płac, było możliwe tylko pod warunkiem równoczesnej zmiany rocznego planu zadań gospodarczych i funduszu płac. Nie trzeba dodawać, że stosowanie tych przepisów okazało się nader kłopotliwe zarówno dla oddziałów banku, jak

i dla przedsiębiorstw, ponieważ powodowało nieraz wielokrotne zmiany w ciągu roku rocznych planów zadań gospodarczych i funduszu płac.

Z poważnymi zarzutami spotykały się też ze strony oddziałów i przedsiębiorstw zasady kontroli funduszu płac w handlu detalicznym, a zwłaszcza w spółdzielczości wiejskiej. Krytykowano nadmierną pracochłonność tej kontroli, będącą wynikiem nadmiernego rozdrobnienia funduszu płac na poszczególne składniki, wyodrębniane zarówno w planach, jak i w sprawozdawczości, oraz ustalenie zakazu kompensowania oszczędności i przekroczeń między składnikami funduszu płac, objętymi jednym wskaźnikiem dyrektywnym, co stwarzało przedsiębiorstwom często nie uzasadnione trudności w gospodarowaniu funduszem płac. Zwracano przy tym uwagę, że taka szczegółowość kontroli funduszu płac w handlu detalicznym nie jest bynajmniej uzasadniona dyrektywnością wskaźników funduszu płac. Przedsiębiorstwa handlu detalicznego otrzymują od jednostek nadrzędnych globalny limit osobowego funduszu płac, z którego następnie obowiązane są wydzielić fundusz płac pracowników administracyjno-biurowych i ich fundusz premiowy. Wobec powyższego dla celów kontroli bankowej wystarczający jest taki podział osobowego funduszu płac, który by wyodrębnił z ogólnej kwoty osobowego funduszu płac wynagrodzenia pracowników administracyjno-biurowych i ich fundusz premiowy.

Uwzględniając te opinie, dokonano w handlu detalicznym odpowiednich zmian w zasadach podziału osobowego funduszu płac na część korygowaną i nie korygowaną. Zgodnie z nowymi przepisami do nie korygowanego osobowego funduszu płac w detalu zalicza się tylko fundusz płac pracowników administracyjno-biurowych, z wyodrębnieniem ich funduszu premiowego. Pozostały osobowy fundusz płac oraz prowizje zalicza się do korygowanego funduszu płac. Oznacza to, inaczej mówiąc, przeniesienie z nie korygowanego funduszu płac do korygowanego:

a) osobowego funduszu płac części pracowników operatywnych, których wynagrodzenia nie są objęte systemem prowizyjnym,

b) osobowego funduszu płac pracowników magazynowych, transportu nie wydzielonego, brygad remontowo-budowlanych oraz pracowników obsługi, nie zaliczonych do personelu administracyjno-biurowego.

Powiększenie dotychczasowego korygowanego funduszu płac o wynagrodzenia pracowników o stałym uposażeniu wymagało zrewidowania dotychczasowego współczynnika korekty w handlu detalicznym i ustalenie go na poziomie wynikającym ze stosunku wynagrodzeń stałych i zmiennych w korygowanym funduszu płac.

Należy nadmienić, że ta część korygowanego funduszu płac, która obejmuje wynagrodzenia stałe, powinna ulegać stopniowemu zmniejszaniu. Wynika to z faktu, że przedsiębiorstwa handlowe przejawiają tendencje do stopniowego ograniczania służb pomocniczych na rzecz tworzenia samodzielnych jednostek specjalistycznych (transport, roboty budowlano-montażowe).

Dalszym uproszczeniem bankowej kontroli funduszu płac jest wprowadzenie kwartalnych rozliczeń funduszu płac. Zasada ta obowiązuje w roku bieżącym powszechnie. Wyjątek stanowią tu spółdzielnie pracy, w których dyrektor oddziału banku — z uwagi na naruszenie dyscypliny płacowej — może wprowadzić miesięczne rozliczanie funduszu płac.

Przedsiębiorstwa mają jednak prawo do rozliczania funduszu płac również za miesiące nie kończące kwartału w tych przypadkach, gdy na koniec ostatniego kwartału wystąpiło przekroczenie funduszu płac, a przedsiębiorstwo chce udowodnić wobec banku likwidację tego przekroczenia w ciągu bieżącego

kwartału. Takie dodatkowe rozliczenia oddziały obowiązane są przyjąć i po stwierdzeniu likwidacji przekroczenia dokonać wypłaty wstrzymanego funduszu premiowego.

W związku z wprowadzeniem kwartalnego rozliczania funduszu płac przedsiębiorstwa nie mają obecnie obowiązku dokonywania w kwartalnych planach operatywnych podziału zadań gospodarczych na poszczególne miesiące. Jeżeli jednak przedsiębiorstwo — w przypadku występowania przekroczenia funduszu płac — chce skorzystać z przysługującego mu uprawnienia do rozliczania funduszu płac w ciągu kwartału, powinno złożyć najbliższy kwartalny plan operatywny z podziałem na miesiące.

Rzecz jasna, że przejście na kwartalne rozliczanie funduszu płac nie ogranicza uprawnień przedsiębiorstw do pobierania miesięcznych zaliczek na fundusz premiowy.

Zmiany wprowadzone w systemie rozliczania funduszu płac stanowią niewątpliwie dalsze złagodzenie sankcji w stosunku do funduszu premiowego pracowników umysłowych. Nie wydaje się jednak, aby fakt ten mógł wpłynąć ujemnie na dyscyplinę płacową przedsiębiorstw.

W dążeniu do uproszczenia i uelastycznienia zasad bankowej kontroli funduszu płac zarządzenie Prezesa A/4/63 kwotę przekroczeń funduszu płac, zwolnionych od sankcji bankowych, podniosło do 3 000 złotych, bez względu na przyczyny ich powstania oraz określiło granicę 3 000 złotych dla oszczędności, które nie podlegają blokowaniu. Ustalenie kwoty przekroczenia zwolnionego od sankcji bankowych oraz kwoty oszczędności nie podlegającej blokadzie następuje po uprzednim przeprowadzeniu dopuszczalnych kompensat przekroczeń i oszczędności. Oddział wstrzymuje wypłatę funduszu premiowego, jeśli po przeprowadzeniu dopuszczalnych kompensat łączne przekroczenie w korygowanym i nie korygowanym funduszu płac przekracza kwotę 3 000 złotych.

Zrezygnowanie z blokowania oszczędności do 3 000 złotych oraz podniesienie kwoty przekroczeń zwolnionych z obowiązku likwidacji powinno przynieść w efekcie pewne uproszczenie czynności związanych z bankową kontrolą funduszu płac.

*
*
*

Zbyt jeszcze krótki okres czasu upłynął od wejścia w życie uchwały Nr 106/62, ażeby wszystkie urządzenia, przewidziane w tej uchwale dla wzmocnienia dyscypliny funduszu płac, mogły być należycie wypróbowane i ocenione. Brak jest dotąd rozpoznania, w jakim zakresie poszczególne resorty zechcą wykorzystywać przysługujące im uprawnienia do potrącania przekroczeń funduszu płac z części lub całości funduszu zakładowego, albo z czystej nadwyżki spółdzielni, przypadających do podziału między pracowników.

Prace komisji dyscypliny płac, które również mają stanowić jeden z instrumentów wzmocnienia dyscypliny płacowej, w niektórych resortach i jednostkach nie wyszły poza fazę organizacyjną. Niektóre postanowienia uchwały Nr 106/62 (np. obowiązek pomniejszania przy rozliczaniu funduszu płac wartości wykonanej produkcji o wartość wyrobów sprzedanych, a następnie zwróconych przez odbiorców) nie mogły być wprowadzone w życie ze względu na brak odpowiednich zarządzeń wykonawczych.

Tymczasowe przepisy o bankowej kontroli funduszu płac będą w roku 1963 przedmiotem dalszych badań i doświadczeń. Umożliwi to pogłębienie dotychczasowych obserwacji nad funkcjonowaniem tych przepisów oraz wykorzystanie zebranych uwag i opinii dla opracowania ostatecznego tekstu instrukcji o bankowej kontroli funduszu płac.

JAN WAŁACH
Ustroń

O niektórych aspektach prawnych Instrukcji Służbowej Narodowego Banku Polskiego Nr A/8

Każdorazowe ukazanie się nowej instrukcji służbowej Narodowego Banku Polskiego, normującej zasady kredytowania działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw społecznych, skłania do refleksji, do nowych analiz porównawczych i do opracowań komentatorskich. Na podstawie publikacji ukazujących się na łamach „Finansów”, „Wiadomości NBP”, „Rachunkowości” i innych periodyków gospodarczych można sądzić, że największe zainteresowanie wśród praktyków i teoretyków wzbudza ekonomiczna problematyka kredytowania podmiotów gospodarki społecznej. Znacznie natomiast mniej uwagi zwraca się na stronę jurystyczną rozwiązań naszego systemu kredytowego. Dotyczy to zwłaszcza tak zwanych instrukcji kredytowych. Skierowanie zainteresowań przede wszystkim na zagadnienia ekonomiczne i pozostawienie aspektów prawnych działalności kredytowej Narodowego Banku Polskiego jakby na „dalszym planie” trzeba uznać w zasadzie za słuszne. Mimo jednak bezspornego uznania pierwszoplanowej pozycji celów ekonomicznych, realizacji których przede wszystkim powinna służyć instrukcja kredytowa, warto również zwrócić uwagę na momenty jurystyczne w niej zawarte. Zasluguja one na analizę oraz na próbę oceny, ponieważ zakres, treść i charakter uprawnień i obowiązków, wynikających z ujęć normatywnych, mają poważne znaczenie dla efektywności realizacji założonych celów ekonomicznych.

Dlatego też elementy prawne instrukcji powinny w swej ewolucji nadążać za rozwojem stosunków ekonomicznych, ułatwiać ten rozwój, a zarazem stanowić jego możliwie najbardziej przybliżone odbicie. Należy również mieć na uwadze, że zastany system prawa regulującego u nas stosunki gospodarcze wytworzony został w poprzednich formacjach społeczno-ekonomicznych i w dużej mierze nie nadaje się do bezpośredniej recepcji w warunkach stale rozwijającej się gospodarki społecznej. Stąd szczególna potrzeba zarówno poszukiwań nowych koncepcji, nowych regulacji prawnych, jak również bieżącej weryfikacji norm i przepisów już stosowanych.

* *

Ujęcia normatywne obecnie obowiązującego systemu kredytowego zawarte są w szeregu źródeł prawnych, różnych przede wszystkim z punktu widzenia „zaszeregowania” w ogólnie przyjętym układzie hierarchicznej struktury aktów normatywnych. Brak jest do tej pory aktu normatywnego, który regulowałby w sposób wyczerpujący całość problematyki systemu kredytowego. Wydaje się to uzasadnione ciągłą ewolucją zmierzającą do doskonalenia tego systemu, do stałego i bieżącego wykorzystywania go jako czynnika współdziałającego w realizacji celów i tendencji rozwojowych całej gospodarki narodowej. Byłoby zatem nie tylko szczególnie trudne, ale i niecelowe przeprowadzanie jakiegokolwiek kodyfikacji przepisów kredytowych, której bardzo krótkotrwały żywot byłby z góry przesądzony. W tej sytuacji przepisy określające zasady systemu kredytowego, jego miejsce w systemie finansowym państwa, ustalające tryb ubiegania się o przyznanie poszczególnych rodzajów kredytów, zasady ich przyznawania i spłaty, szczególne uprawnienia kontrolne banku kredytującego itd. rozsiane są w ustawach, rozporządzeniach, uchwałach Rady Ministrów, zarządzeniach Ministra Finansów i wewnętrznych przepisach banku; w tym

przede wszystkim w instrukcji kredytowej. Jak już wspomniano, charakter tych przepisów jest bardzo różnorodny. Stosunkowo tylko nieliczne z nich posiadają rangę norm ustawowych¹⁾. Nieco większą część ujęta została w uchwałach Rady Ministrów²⁾, opublikowanych w Monitorze Polskim. Najliczniejsze i najważniejsze dla kształtowania bieżących, „codziennych” stosunków między bankiem a społecznym przedsiębiorstwem-kredytobiorcą są jednak zawarte w wewnętrznych przepisach banku, w szczególności aktualnie w instrukcji służbowej Narodowego Banku Polskiego Nr A/8.

Cechą charakterystyczną omawianych przepisów jest abstrakcyjność wysokiego stopnia i ramowość sformułowań, występująca przede wszystkim w aktach normatywnych wyższej rangi, zanikająca w pewnej mierze w aktach „szczebla” niższego. Ustawodawca czy też naczelny organ wykonawczy i zarządzający wielokrotnie jakby celowo pozostawia sprawę prawnego uregulowania określonych odcinków problematyki kredytowej organom administracji finansów państwowych oraz bankowi, czyniąc to za pomocą bądź norm blankietowych, bądź wyraźnych delegacji prawnych, zamieszczonych w ustawach, rozporządzeniach i uchwałach³⁾. Niezależnie od tego spotykamy sformułowania ogólnikowe, wywołujące u finansisty-praktyka stan denerwującej niepewności. Mamy tu na myśli zwykle odesłanie do „odrębnych przepisów” bez wskazania czy chodzi o przepisy już wydane, czy o przepisy, które dopiero mają być wydane, a w drugim z tych przypadków, kto i w jakim terminie ma je wydać⁴⁾. Wywołuje to niekiedy wrażenie okresowego braku synchronizacji w krystalizowaniu się koncepcji systemu kredytowego i niektórych pozakredytowych fragmentów systemu finansowego przedsiębiorstw⁵⁾.

1) Na przykład artykuł 14 i 15 ustawy z dnia 2 grudnia 1958 roku o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 72, pozycja 356).

2) Np. uchwała Nr 78 Rady Ministrów z dnia 27.3.1958 r. w sprawie zasad kredytowania jednostek gospodarki społecznej (Monitor Polski Nr 32, poz. 183); Paragraf 45 uchwały Nr 387 Rady Ministrów z dnia 17.11.1960 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i ich zjednoczeń, objętych planowaniem centralnym (Monitor Polski Nr 91, poz. 411); Paragraf 11 uchwały Nr 281 Rady Ministrów z dnia 10.8.1960 r. (Monitor Polski Nr 65, poz. 310); Paragrafy 13 i 17 uchwały Nr 289 Rady Ministrów z dnia 26.7.1961 r. (Monitor Polski Nr 64, poz. 276).

3) Np. cytowany już artykuł 14 ustawy o Narodowym Banku Polskim stwierdza jedynie, iż „bank udziela kredytów bezpośrednio na potrzeby gospodarcze...”. Nie ustala natomiast, jakim podmiotom gospodarczym, na jakiego typu potrzeby gospodarcze i w jakim trybie. Odpowiedzi na te pytania szukać musimy już w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 12.8.1960 r. w sprawie właściwości banków (Monitor Polski Nr 68, poz. 320) oraz w instrukcji kredytowej. Podobnym przykładem jest cytowana uprzednio uchwała Nr 78 Rady Ministrów z dnia 27.3.1958 r.

4) Np. paragraf 45 uchwały Nr 387 Rady Ministrów z dnia 17.11.1960 r. stwierdza, że „zasady finansowania środków obrotowych ponadnormatywnych i nie normowanych określają odrębne przepisy”.

5) Dla ilustracji, że istotnie tak bywa, może służyć okres czasu, który upłynął między ukazaniem się cytowanego przepisu paragrafu 45 uchwały Nr 387 Rady Ministrów a ustaleniem zasad kredytowania środków ponadnormatywnych i nie normowanych. O ile bowiem w chwili podejmowania tej uchwały nowe zasady gospodarki finansowej państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i ich zjednoczeń były już uzgodnione, o tyle co do zasad kredytowania środków ponadnormatywnych i nie normowanych brak było jeszcze ostatecznie sprecyzowanych koncepcji. Zostały one określone w nowej instrukcji służbowej Nr A/8, wydanej w rok po ukazaniu się wspomnianej uchwały Nr 387.

W tej sytuacji ogromna część norm istotnych dla kształtowania stosunków kredytowych między bankiem a przedsiębiorstwem znalazła się w wewnątrz-bankowym zbiorze przepisów z nazwy tylko instrukcyjnych, w istocie zaś obowiązujących nie tylko jednostki organizacyjne banku, ale skutecznych również poza bankiem w odniesieniu do podmiotów gospodarki społecznej.

Inaczej należy oceniać przepisy prawne sformułowane ogólnikowo, inaczej zaś przepisy o charakterze ramowym. O ile do tych pierwszych ustosunkowujemy się negatywnie, z racji ich nieprecyzyjności i nieprzydatności praktycznej, o tyle przepisy normatywne o charakterze ramowym, oparte na logicznie skonstruowanych założeniach, okazują się w praktyce znacznie bardziej „żywcio” od drobiazgowych „receptur”, usiłujących — zresztą bezskutecznie — wyczerpywać wszystkie możliwe warianty stanów faktycznych. Porównując kolejne instrukcje kredytowe Narodowego Banku Polskiego z okresu od roku 1950 do chwili obecnej, stwierdzamy, iż kierunek ich ewolucji zmierzał konsekwentnie od systemu kazuistycznych, krepujących „człowieka myślącego”, dyspozycji do obecnych ramowo określonych zasad, pozwalających na wnikliwą, nie skrepowaną formułkami, analizę stanu faktycznego, jego ocenę w świetle kryteriów celowości społeczno-gospodarczej i na wybór oraz stosowanie odpowiednich środków pomocy bądź nacisku kredytowego. Można mieć co prawda wątpliwości czy słuszne było uregulowanie zagadnień materialnoprawnych, dotyczących ważnej i rozległej dziedziny praw i obowiązków zarówno banku, jak i przedsiębiorstw społecznych, w drodze bankowej instrukcji służbowej. Wydaje się, że z punktu widzenia zharmonizowania wagi aktów normatywnych z wagą regulowanych zagadnień byłoby bardziej wskazane rozstrzygnąć kwestie materialnoprawne, dotyczące zasad korzystania przez przedsiębiorstwa z kredytów bankowych, w drodze na przykład uchwały Rady Ministrów. Również jeśli chodzi o system tak zwanych środków oddziaływania kredytowego, stanowiących specyficzne novum w zakresie ekonomicznych i prawnych środków przymusu, warto byłoby ująć je w przepisie prawnym wyższej rangi. Instrukcja kredytowa nie „straciłaby” nic na znaczeniu, gdyby normowała wyłącznie kwestie proceduralne z zakresu współpracy przedsiębiorstwa z bankiem w przypadku korzystania z kredytów bankowych oraz zawierała przepisy dotyczące trybu załatwiania spraw kredytowych w banku.

Z zarządzenia Prezesa Banku, wprowadzającego w życie z dniem 1 stycznia 1962 roku nową instrukcję służbową Nr A/8, zwaną w skrócie instrukcją kredytową⁶⁾, wynika, iż podstawą prawną dla wprowadzenia instrukcji był przepis zawarty w paragrafie 6, ustęp 1 statutu Narodowego Banku Polskiego⁷⁾. W ustępie tym wymieniono przykładowo, w ośmiu punktach, kompetencje Prezesa Banku, wchodzące w zakres „kierowania działalnością Banku”. Upoważnienie do wydawania instrukcji ujęte jest *expressis verbis* w punkcie siódmym tegoż ustępu; wynika ono jednak również z punktu pierwszego, w którym figuruje uprawnienie (a równocześnie i zobowiązanie) do czuwania nad prawidłową realizacją polityki pieniężnej i kredytowej.

6) Zarządzenie Nr A/47/61 z dnia 18 grudnia 1961 roku.

7) Paragraf 6, ustęp 1 statutu Narodowego Banku Polskiego (uchwała Nr 442 Rady Ministrów z dnia 10.11.1959 r., nie publikowana) brzmi: „Prezes Banku kieruje działalnością Banku, a w szczególności:

- 1) czuwa nad prawidłową realizacją polityki pieniężnej i kredytowej,
- 2) kieruje pracami Zarządu Banku i przewodniczy na posiedzeniach Zarządu,
- 3) przewodniczy Radzie Banku,
- 4) reprezentuje Bank na zewnątrz,
- 5) powołuje pracowników Banku na stanowiska, których obsadę zastrzegł do swojej decyzji i odwołuje ich z tych stanowisk,
- 6) udziela pełnomocnictw i ustala sposób podpisywania za Bank,
- 7) wydaje zarządzenia wewnętrzne, instrukcje i inne przepisy w zakresie działalności Banku,
- 8) powołuje członków komitetów doradczych przy oddziałach Banku”.

Wprowadzenie w życie instrukcji kredytowej na podstawie powyższych przepisów nasuwa między innymi następujące uwagi:

a) realizacja polityki pieniężnej i kredytowej państwa nie ma charakteru jednostronnego; nie odbywa się wyłącznie po stronie banku; wymaga odpowiedniego zachowania się również po stronie podmiotów, wchodzących z bankiem w stosunki mające na celu realizację tej polityki. W kontekście z postanowieniami paragrafów 4 i 5 statutu NBP nie wydaje się zatem, by czuwanie nad prawidłową realizacją polityki pieniężnej i kredytowej (paragraf 6, ustęp 1, punkt 1) miało dotyczyć tylko bankowej strony omawianej polityki. Raczej należałoby przyjąć, że stosownie do funkcji kontrolnej, spełnianej przez bank, postanowienia zawarte w paragrafie 6, ustęp 1, punkt 1 dotyczą nie tylko nadzoru nad wykonywaniem polityki pieniężnej i kredytowej ze strony banku, ale również nadzoru nad sposobem wykorzystywania przez jednostki gospodarki społecznej kredytów uzyskiwanych z banku;

b) jeżeli przyjmujemy taką interpretację normy kompetencyjnej, która posłużyła za podstawę prawną do wprowadzenia instrukcji kredytowej, wówczas możemy uznać, iż instrukcja, służąc realizacji polityki kredytowej banku, zmierza jednocześnie do zabezpieczenia pożądaných rezultatów tej polityki w sferze produkcji i obrotu towarowego; w tym zakresie instrukcję trzeba zatem traktować nie tylko jako zespół wewnętrznych poleceń i wskazówek Prezesa Banku, ale również jako akt normatywny, wydany na podstawie pośredniego upoważnienia ustawowego, o znacznie szerszym zasięgu oddziaływań podmiotowych, niż wynikałoby to z jego nazwy.

Nasuwa się z kolei pytanie czy przepisy prawne ujęte w instrukcji kredytowej wchodzą w całości wyłącznie w zakres prawa finansowego (a tym samym mieszczą się w szerokim kompleksie prawa administracyjnego), czy też — i ewentualnie w jakim kierunku — wykraczają poza sferę norm administracyjnych.

Wydaje się, że stanowią one specyficzny i dość oryginalny twór, kojarzący w sobie elementy administracyjnoprawne z wieloma elementami cywilnoprawnymi. Wniosek taki wyciągamy przede wszystkim z następujących przesłanek:

1) „kredytowy” stosunek prawny między bankiem a przedsiębiorstwem zawiany zostaje z chwilą podpisania generalnej umowy kredytowej. Umowa ta nie nawiązuje w żadnym ze swoich fragmentów do Tytułu X Kodeksu Zobowiązań, traktującego o pożyczce. Wskazując (w ustępie 1) przepisy prawne, wiążące bank w zakresie udzielania przedsiębiorstwu kredytów — obok zasad określonych w umowie — wymienia instrukcję kredytową NBP oraz inne obowiązujące przepisy banku o kredytowaniu jednostek gospodarki społecznej. Podobne zobowiązanie przyjmuje kredytobiorca (w ustępie 4 umowy), godząc się na wykorzystywanie przyznanych mu kredytów „zgodnie z przeznaczeniem i postanowieniami umowy niniejszej oraz do przestrzegania instrukcji i przepisów kredytowych banku”. Sam zaś tekst generalnej umowy kredytowej wynika również z instrukcji i bankowych przepisów kredytowych. Wprawdzie w ustępie 7 umowy przewidziano możliwość umieszczenia dodatkowych postanowień, jednak i te nie mogłyby pozostawać w kolizji z przepisami kredytowymi banku. Jak zresztą wykazuje praktyka, włączenie do umowy postanowień dodatkowych poza tekstem wzorcowym, opracowanym przez bank, należy do rzadkich wyjątków.

W tej sytuacji brak jest jakiegokolwiek swobody dla inicjatywy umawiających się stron (tj. przedsiębiorstwa i oddziału banku kredytującego) w zakresie ukształtowania w umowie generalnej zawijającego się stosunku kredytowego, swobody tak charakterystycznej dla prawa obligacyjnego. Wszystko zostało z góry przesądzone w przepisach banku, z postanowieniami których można się bądź zgodzić bez żadnych zastrzeżeń, bądź też nie zgodzić, rezygnując jednak tym samym z korzystania z kredytów obrotowych.

Niezależnie od tego autorytatywnego charakteru ustaleń, zawartych w obowiązującym wzorcu generalnej umowy kredytowej, zwraca również uwagę „umowne” zapewnienie bankowi pozycji wyraźnie uprzywilejowanego, jeśli nie nadrzędnego, partnera. Umowa generalna to właściwie syntetyczny wykaz uprawnień banku wobec kredytobiorcy. Jeśli chodzi natomiast o uprawnienia kredytobiorcy, wolno mu tylko składać wnioski o przyznanie kredytu, wykonywać kredyt zgodnie z przeznaczeniem i na ewentualnych warunkach ustalonych przez bank oraz rozwiązać umowę generalną za jednomiesięcznym wypowiedzeniem. Bank może zaś odmówić udzielenia kredytu nie tylko wtedy, gdy to znajduje uzasadnienie w sytuacji gospodarczej kredytobiorcy, ale także wówczas gdy przemawiają za tym inne okoliczności, przewidziane w przepisach kredytowych banku. Przede wszystkim jednak bankowi służy prawo przedterminowej spłaty udzielonych kredytów obrotowych (ustęp 3 umowy generalnej) przed wszystkimi innymi płatnościami (z wyjątkiem tytułów egzekucyjnych sądowych, arbitrażowych i administracyjnych) oraz — z tytułu wykonywanych funkcji kontrolnych — prawo przeprowadzania inspekcji przedsiębiorstwa-kredytobiorcy.

Przyznanie bankowi w umowie generalnej tak szerokich uprawnień wyklucza z góry wszelką równorzędność „umawiających się” partnerów i w rezultacie wyklucza również cywilnoprawny charakter zawierzanego stosunku. Nie można zatem generalnej umowie kredytowej przyznać charakteru umowy cywilnoprawnej; jest ona raczej przykładem szczególnej konstrukcji prawnej, występującej w toku codziennej współpracy banku z przedsiębiorstwami współpracującymi i odznaczającej się zdecydowaną przewagą elementów administracyjnych. Wydaje się więc, że należałoby ten typ „umów” (obiektownie istniejących, bo w praktyce stosowanych i przestrzeganych) zaliczyć do jakiejś szczególnej kategorii „umów administracyjnych”, wyróżniających się wśród kontraktów znanych prawu cywilnemu właśnie nierównorzędnością umawiających się stron;

2) sama generalna umowa kredytowa nie stanowi jeszcze tytułu prawnego do otrzymania kredytu⁸⁾. Przedsiębiorstwo ubiegające się o kredyt zobowiązane jest do złożenia w banku odpowiednio opracowanego i uzasadnionego wniosku kredytowego, którego ostateczne załatwienie (tj. przyznanie lub odmowa kredytu) zależy od jednoosobowej decyzji dyrektora oddziału. Fakt ewentualnego powołania w oddziale banku komisji kredytowej i wysłuchiwanie jej opinii przez dyrektora przed podjęciem decyzji nie zmniejsza jego uprawnień (ani też odpowiedzialności), opinia bowiem nie ma charakteru wiążącego.

Przy podejmowaniu decyzji kredytowych dyrektora obowiązują wyłącznie postanowienia instrukcji kredytowej i zarządzeń Prezesa Banku, wytyczne polityki kredytowej oraz wyniki przeprowadzonej analizy działalności gospodarczej i stanu finansowego przedsiębiorstwa-kredytobiorcy. Uzyskanie kredytu przez przedsiębiorstwo nie jest zatem zależne od umownego porozumienia się obydwu stron, lecz od decyzji jednej z nich, a mianowicie banku;

3) zgodnie ze wspomnianymi już normami kompetencyjnymi bank korzysta z prawa wydania przepisów regulujących generalnie w sposób bezwzględnie obowiązujący treść i formę stosunków kredytowych między przedsiębiorstwem a bankiem. Zmiany tych przepisów są w pełni skuteczne wobec kredytobiorcy, mimo że wprowadzone zostają w życie po zawarciu generalnych umów kredytowych. Z ich skutecznością „godzi się” zresztą samo przedsiębiorstwo, zobowiązując się w umowie do „przestrzegania instrukcji i przepisów kredytowych banku”, czego nie można inaczej rozumieć niż jako przestrzeganie przepisów obowiązujących w czasie trwania stosun-

ku kredytowego, a zatem aktualnych. Wyposażenie banku, jako strony stosunku kredytowego, w takie uprawnienia nasuwa szereg uwag. Przyjmując nawet, iż stosunki kredytowe mają charakter administracyjnoprawny i zawiązują się między dwoma nierównorzędnymi partnerami, przyznając jednemu z nich kompetencję wydawania norm prawnych, regulujących w sposób bezwzględnie obowiązujący treść oraz formę tych stosunków, sprawia wrażenie nadmiernego uprzywilejowania tego partnera. Argumentem osłabiającym ten zarzut jest uzależnienie banku od wytycznych Rady Ministrów i Ministra Finansów w zakresie realizacji polityki pieniężnej i kredytowej⁹⁾, któremu to celowi służy również instrukcja kredytowa. Tak szerokie uprawnienie banku akcentuje jednak jeszcze wyraźnie nierównorzędność stron generalnej umowy kredytowej i tym samym wskazuje na jej charakter nie mieszczący się żadną miarą w kategoriach cywilnoprawnych;

4) administracyjnoprawny charakter instrukcji kredytowej uwydatnia się najwyraźniej w jej rozdziale VII, traktującym o tak zwanych środkach oddziaływania kredytowego. Środki te stanowią szczególnie ciekawą instytucję zarówno w swej ewolucji, jak i w swych celach. Jeszcze do niedawna nazywane oficjalnie „sankcjami bankowymi” lub „sankcjami kredytowymi”¹⁰⁾, są środkami nacisku ekonomicznego, wywieranego przez bank na przedsiębiorstwo w celu uzdrowienia jego gospodarki lub stanu finansowego. Zarzucenie nazwy „sankcje” wydaje się tylko do pewnego stopnia uzasadnione. Bank nie jest żadnym organem wymiaru sprawiedliwości i żadnych „sankcji kredytowych” w sensie kar za naruszenie prawa nie stosuje. Równocześnie jednak trzeba się zgodzić, że środki oddziaływania kredytowego są przewidzianymi prawem środkami przymusu ekonomicznego, stosowanymi przez bank w bardzo szerokim zakresie. Asumptem do ich zastosowania niekoniecznie musi być stwierdzenie postępowania przedsiębiorstwa niezgodnie z przepisami prawnymi; wystarczy na przykład ustalenie, iż działalność przedsiębiorstwa prowadzona jest, ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia, w sposób niewłaściwy. Stosowanie przymusu ekonomicznego za pomocą omawianych środków oddziaływania według tak szeroko ujętych kryteriów, obejmujących obok przesłanek jurydycznych przesłanki celowości społeczno-gospodarczej, stanowi bodaj najistotniejsze novum wprowadzone bankowymi przepisami kredytowymi do naszego systemu prawnych środków przymusu. Nazwanie tej formy „środkami oddziaływania” stanowi, wydaje się, próbę odżegnania się od „przymusu”, który przecież tkwi w każdej „sankcji”. Są to jednak raczej tylko finezje terminologiczne, pozostające bez wpływu na treść samej instytucji.

Decyzje w sprawie stosowania środków oddziaływania kredytowego podejmuje dyrektor oddziału¹¹⁾. Tryb podejmowania tych decyzji — poza brakiem wniosku ze strony przedsiębiorstwa — jest analogiczny jak przy decyzji o przyznaniu kredytu. W praktyce zresztą bywa często tak, że o zastosowaniu środków oddziaływania decyduje się równocześnie z ostatecznym załatwieniem wniosku kredytowego. Ponadto zaś sam sposób załatwienia wniosku kredytowego (np. w przypadku częściowej odmowy kredytu w trybie tzw. ograniczenia kredytowania) może mieścić w sobie zastosowanie jednego ze środków oddziaływania, przewidzianych w instrukcji kredytowej. W takich sytuacjach administracyjnoprawny

⁸⁾ Porównaj paragraf 5 statutu Narodowego Banku Polskiego: „Bank realizuje politykę pieniężną i kredytową państwa zgodnie z wytycznymi Rady Ministrów i Ministra Finansów”.

¹⁰⁾ Porównaj np. paragraf 20 uchwały Nr 186 Rady Ministrów z dnia 2.6.1960 r. w sprawie zasad i trybu bankowej kontroli funduszu plac przedsiębiorstw działających według zasad rozrachunku gospodarczego (Monitor Polski Nr 54, pozycja 257).

¹¹⁾ Z wyjątkiem uzależnienia dalszego kredytowania przedsiębiorstwa od złożenia przez jednostkę nadrzędną gwarancji spłaty całości lub określonej części kredytu oraz zaprzestania dalszego kredytowania przedsiębiorstwa (łącznie ze ściąganiem udzielonych kredytów — Instrukcja Służbowa NBP Nr A/8, punkty 86, 93 i 100).

⁸⁾ Nie licząc kredytu płatniczego, posiadającego marginalne znaczenie wśród ogółu kredytów obrotowych, udzielanych jednostkom gospodarki społecznej.

charakter decyzji o przyznaniu kredytów jest zupełnie niedwuznaczny. Wszelkie umowne cywilnoprawne ograniczenie swobody decyzji banku byłoby nie do przyjęcia, gdyż stawiałoby z góry pod znakiem zapytania skuteczność oddziaływania kredytowego;

5) skoro stosunek kredytowy między bankiem a przedsiębiorstwem kształtuje się według wskazanych wyżej zasad, nie można również przyjąć, aby przedsiębiorstwo mogło pozywać bank w trybie postępowania arbitrażowego z tytułu odmowy lub tylko częściowego przyznania kredytu. Mimo bowiem zawarcia generalnej umowy kredytowej bank nie może być krępowany w swych decyzjach kredytowych, jeśli mają one zawierać w sobie immanentnie nie tylko element uczynienia zadość wnioskowi przedsiębiorstwa, ale również — a nawet przede wszystkim — element celowego oddziaływania na ekonomikę przedsiębiorstwa właśnie za pomocą kredytu. Pozbawienie banku swobody autorytatywnego stosowania — w decyzjach kredytowych — państwowej polityki pieniężno-kredytowej i sprowadzenie zagadnień udzielania kredytów na płaszczyznę stosunków cywilnoprawnych równałoby się wytrąceniu bankowi nie tyle uprawnień kontrolnych, ile właśnie najważniejszego środka aktywnej, pieniężno-kredytowej ingerencji w procesy gospodarcze, rozwijające się w przedsiębiorstwach uspołecznionych.

Na tle powyższej argumentacji nasuwa się pytanie, gdzie właściwie w przepisach instrukcji kredytowej, a zarazem i w stosunkach między bankiem a przedsiębiorstwem-kredytobiorcą występują elementy cywilnoprawne, pozbawione inkrustacji administracyjnych-kontrolnych. Wydaje się, że elementy te możemy zanotować tylko na dość wąskim marginesie całokształtu interesujących nas stosunków, mianowicie w okresie po przyznaniu przedsiębiorstwu kredytu do czasu jego spłaty z inicjatyw przedsiębiorstwa bądź do momentu rozpoczęcia stosowania przez bank środków oddziaływania kredytowego, ograniczających swobodę wykorzystywania przyznanego kredytu. Jeśli zatem przedsiębiorstwo uzyska w oddziale banku kredyt i złoży dyspozycję jego wykorzystania, to niehonorowanie jej przez bank z przyczyn innych niż

wymienione w instrukcji kredytowej¹²⁾ naraża bank na odpowiedzialność cywilnoprawną z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Przepis artykułu 239 kodeksu zobowiązań, jako przepis dyspozytywny¹³⁾, powinien w danym przypadku znaleźć zastosowanie, bowiem umowa między bankiem a przedsiębiorstwem nie reguluje kwestii odpowiedzialności za jej nienależyte wykonywanie. Wprawdzie, jak już wspomniano, umowa wymienia przepisy regulujące zasady udzielania kredytów, niemniej trudno przyjąć, by strony — po zachowaniu wszystkich wymogów administracyjnoprawnych — nie były zobowiązane do należytego wykonania „pozostałej części” umowy. Pozbawienie umowy kredytowej sankcji odpowiedzialności materialnej byłoby w końcu niezgodne z zasadami rozrachunku gospodarczego.

* * *

W nakreślonym szkicu niektórych zagadnień jurydycznych, rysujących się na tle nowej instrukcji kredytowej Narodowego Banku Polskiego, starano się scharakteryzować w pierwszym rzędzie te momenty, które nadają specyficzny charakter zarówno samym przepisom kredytowym, jak i stosunkom między bankiem a przedsiębiorstwami-kredytobiorcami. Chodziło w szczególności o wykazanie, że stosunek administracyjnoprawny między omawianymi jednostkami nie rozpoczyna się bynajmniej dopiero w momencie postępowania przez bank do wykonywania funkcji kontrolnych, sprawowanych na zlecenie i w imieniu państwa. Stosunek ten istnieje bowiem już wtedy, gdy bank załatwia wniosek przedsiębiorstwa, przyznając kredyt lub odmawiając go.

W rozważaniach oparto klasyfikację problematyki prawnej, zawartej w przepisach kredytowych, na kryteriach rozgraniczających sferę prawa administracyjnego od sfery prawa cywilnego. Specyficzne zażebanie się i nakładanie tych dwóch dziedzin prawa w przepisach instrukcji i w stosunkach kredytowych stwarza niewątpliwie trudności dla analizy. Wydaje się jednak, że zastosowanie wspomnianych kryteriów pozwala odróżnić te składniki stosunku kredytowego, w którym dominuje autorytatywne stanowisko banku, jako organu w zakresie administracji finansów państwowych, od pozostałych składników, gdzie bank występuje jako równorzędny partner przedsiębiorstwa, obowiązany również do podporządkowania się normom aktualnego prawa obligacyjnego.

12) Stosowanie środków oddziaływania kredytowego, pokrywanie tytułów egzekucyjnych, korzystających z pierwszeństwa przed dyspozycjami płatniczymi, spłata kredytu płatniczego.

13) Por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 14.12.1949 r. Kr. C 191/50 (Państwo i Prawo Nr 4/51) wyjaśniające, iż „artykuł 239 kodeksu zobowiązań jest przepisem dyspozytywnym, a jako taki może wejść w zastosowanie tylko w braku umownych postanowień”.

LESZEK RUDKOWSKI
Poznań

Istota rachunku bankowego w projekcie kodeksu cywilnego

Kolegium Ministerstwa Sprawiedliwości uchwaliło w lipcu 1962 roku przedłożony przez Komisję Kodyfikacyjną kolejno modyfikowany tekst projektu kodeksu cywilnego, który ukazał się w druku w końcu ubiegłego roku¹⁾. Księga trzecia nowego projektu kodeksu cywilnego, traktująca o zobowiązaniach, zawiera pod tytułem XVIII następujące przepisy, odnoszące się do umowy rachunku bankowego:

„Art. 672. Przez umowę rachunku bankowego bank zobowiązuje się względem posiadacza rachunku, na czas oznaczony lub nie oznaczony, do przechowywa-

nia jego środków pieniężnych oraz do przeprowadzania na jego zlecenie rozliczeń pieniężnych.

Art. 673. Bank może obracać czasowo wolne środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym na potrzeby gospodarki narodowej z obowiązkiem ich zwrotu w całości lub w części na każde żądanie, chyba że umowa uzależnia obowiązek zwrotu od wypowiedzenia.

Art. 674. Bank może odmówić wykonania zlecenia posiadacza rachunku bankowego tylko w wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych.

Art. 675. § 1. Bank obowiązany jest przy każdym zmianie stanu rachunku bankowego przesyłać jego posiadaczowi wyciąg z rachunku z ustaleniem salda.

§ 2. Posiadacz rachunku bankowego obowiązany jest zgłosić bankowi niezgodność salda w ciągu czterech dni od dnia otrzymania wyciągu.

1) Komisja Kodyfikacyjna przy ministrze sprawiedliwości: Projekt kodeksu cywilnego oraz przepisów wprowadzających kodeks cywilny, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1962.

Art. 676. Posiadacz imiennego rachunku bankowego obowiązany jest zawiadamiać bank o każdej zmianie swego zamieszkania lub siedziby.

Art. 677. Rozwiązanie umowy rachunku bankowego zawartej na czas nie oznaczony może nastąpić w każdym czasie wskutek wypowiedzenia przez którąkolwiek ze stron; bank może wypowiedzieć taką umowę tylko z ważnych powodów.

Art. 678. Roszczenia wynikające ze stosunku rachunku bankowego przedawniają się z upływem lat dwóch.

Art. 679. Przepisy niniejszego tytułu stosuje się również do rachunków prowadzonych przez spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe.

Art. 680. Przepisy niniejszego tytułu nie uchybiają przepisom o rozliczeniach pieniężnych między organizacjami socjalistycznymi⁶⁾.

Z norm zawartych w dwóch pierwszych artykułach wynika istota rachunku bankowego. Otóż pierwszym składnikiem umowy rachunku bankowego jest depozyt nieprawidłowy, zaś drugim jej składnikiem jest zlecenie. Depozyt nieprawidłowy łączy w sobie elementy umowy o używanie rzeczy oraz umowy o przeniesienie praw, zaś zlecenie należy do rzędu umów o usługi. Instytucja rachunku bankowego jest wobec tego umową mieszaną, składającą się z elementów umowy przechowania i umowy pożyczki (depozyt nieprawidłowy) oraz umowy zlecenia.

Depozyt nieprawidłowy (*depositum irregulare*)²⁾ jest umową, przez którą depozytariusz nabywa prawo własności pieniędzy lub innych rzeczy, oznaczonych tylko co do gatunku oddanych mu na przechowanie przez deponenta, z obowiązkiem zwrotu rzeczy tego samego gatunku, takiej samej ilości i jakości.

Przechowujący staje się więc właścicielem przedmiotu depozytu i wobec tego uzyskuje on możliwość korzystania z niego i rozporządzania nim. Jeżeli więc przechowujący ma uprawnienie rozporządzania określonym przedmiotem depozytu, wobec tego w stosunkach prawnych między stronami mają zastosowanie postanowienia kodeksu cywilnego odnoszące się do umowy pożyczki³⁾. Wynika z nich głównie to, że dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść przedmiot pożyczki na własność biorącego, a biorący zobowiązuje się zwrócić przedmiot pożyczki w rzeczach tego samego gatunku, takiej samej ilości i jakości⁴⁾. Jedynie postanowienia co do czasu i miejsca zwrotu przedmiotu depozytu nieprawidłowego określone są przepisami o przechowaniu. Składający może mianowicie żądać zwrotu rzeczy oddanej na przechowanie w każdym czasie, a zwrot jej powinien nastąpić w miejscu, gdzie miała ona być przechowywana⁵⁾.

Zgodnie z tymi postanowieniami bank staje się właścicielem środków pieniężnych oddanych mu na przechowanie przez posiadacza rachunku bankowego. Uzyskuje więc możliwość korzystania i rozporządzania środkami pieniężnymi, zgromadzonymi na rachunkach bankowych. Wprawdzie zakres uprawnienia banku do korzystania ze środków pieniężnych, składanych w banku przez posiadaczy rachunków bankowych i do rozporządzania tymi środkami jest ograniczony przepisami art. 673 projektu kodeksu cywilnego, jednakże nie zmienia to samej istoty władzy banku nad przedmiotem depozytu, ulega jedynie określonej ograniczeniu jego prawo własności. Otóż bank ma uprawnienie korzystania i rozporządzania czasowo wolnymi środkami pieniężnymi, znajdującymi się na rachunkach bankowych, w zakresie ograniczonym co do celu obrotu, mianowicie dla potrzeb gospodarki narodowej. Jednakże, jak wiadomo, pojęciem gospodarki narodowej określana jest dziedzina niezmiernie rozległa. Uważa się powszechnie,

że jest to całokształt działalności gospodarczej w ramach gospodarstwa narodowego, a więc w sferze produkcji, obiegu, podziału i konsumpcji oraz we wszystkich działach i gałęziach gospodarstwa narodowego.

Zlecenie (*mandatum*) jest umową, przez którą przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania czynności prawnej dla dającego zlecenie. Pod pojęciem czynności prawnej rozumie się czynność zmierzającą do ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego. Stosunek, łączący wierzyciela z dłużnikiem, powstały na podstawie określonej normy prawnej, jest niewątpliwym stosunkiem prawnym, w którym wierzyciel jest podmiotem uprawnienia, a dłużnik podmiotem obowiązku. Wierzyciel może żądać od dłużnika określonego zachowania się, a więc uiszczenia zapłaty za dostawę towaru, a dłużnik jest do tego zachowania się, to jest zapłacenia długu, zobowiązany. Dokonanie przez dłużnika rozliczenia pieniężnego z tytułu otrzymanej od wierzyciela dostawy jest czynnością prawną, czynność ta zmierza bowiem do zniesienia stosunku prawnego, łączącego go z wierzycielem.

W ramach instytucji rachunku bankowego przedmiotem zlecenia są rozliczenia pieniężne między dłużnikiem a wierzycielem. Przeprowadzając zlecenie przez posiadacza rachunku bankowego rozliczenie pieniężne, bank wykonuje za dłużnika zobowiązanie wobec jego wierzyciela. Wykonanie przez bank tego zobowiązania jest równoznaczne z wykonaniem zobowiązania przez samego dłużnika. Jeżeli bowiem wierzycielność pieniężna jest wymagalna, wówczas wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia od osoby trzeciej⁶⁾. W rezultacie więc przeprowadzonego przez bank rozliczenia pieniężnego, wynikającego ze zrealizowania zlecenia posiadacza rachunku bankowego, następuje wypełnienie przez dłużnika na rzecz wierzyciela zobowiązania pieniężnego, powstałego poprzednio i dłużnik zwalnia się od tego zobowiązania.

Z przepisów prawa cywilnego nie wynikają żadne ustalenia w zakresie form zleceń posiadaczy rachunków bankowych. Określenie tych form dla organizacji socjalistycznych⁷⁾ mieści się natomiast w przepisach prawa finansowego⁸⁾. W treści każdej z form rozliczeń pieniężnych, przewidzianych w przepisach prawnofinansowych, mieści się element zlecenia posiadacza rachunku bankowego, skierowanego do banku. Treścią takiego zlecenia jest obciążenie rachunku dłużnika określoną kwotą i wypłacenie jej równowartości wierzycielowi w obiegowych znakach pieniężnych bądź też wypełnienie zobowiązania pieniężnego w formie pieniądza bankowego, to jest przez przeprowadzenie uznaniowego zapisu księgowego na rachunku wierzyciela. W odniesieniu do form rozliczeń bezgotówkowych zlecenie posiadacza rachunku bankowego wyrażone jest przy inkasie bankowym akceptem żądania zapłaty, zaś przy poleceniu przelewu, czeku rozrachunkowym i akredytywie — odpowiednią dyspozycją odpisania określonej kwoty z jego rachunku bankowego na dobro rachunku wierzyciela.

Postanowienia przepisów cywilnoprawnych, zobowiązujących bank do przeprowadzania rozliczeń pieniężnych wyłącznie na podstawie zlecenia posiadaczy rachunków bankowych, mają swój odpowiednik w normach prawnofinansowych. Obowiązuje tam mia-

⁶⁾ Art. 339 § 2 projektu kodeksu cywilnego.

⁷⁾ Termin „organizacje socjalistyczne”, przyjęty w projekcie kodeksu cywilnego, obejmuje wszystkie jednostki gospodarki społecznej. Wychodząc z założenia wspólnej podstawy materialnej tych podmiotów socjalistycznej własności społecznej, art. 1 § 2 projektu k.c. postanawia, że organizacjami socjalistycznymi są organizacje, których podstawę majątkową stanowi mienie społeczne, w szczególności przedsiębiorstwa państwowe i ich zjednoczenia, banki państwowe, instytucje państwowe, spółdzielnie i ich związki oraz inne organizacje społeczne ludu pracującego.

⁸⁾ Rozporządzenie ministra finansów z dnia 13 sierpnia 1958 roku w sprawie form rozliczeń za dostawy, roboty i usługi pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej (Dz. U. nr 54 z 1958 r., poz. 264, zmiany w Dz. U. nr 33 z 1960 r., poz. 188, w Dz. U. nr 46, z 1961 r., poz. 251, w Dz. U. nr 52 z 1962 r., poz. 258).

²⁾ Nieprawidłowość depozytu polega głównie na tym, że przechowujący nie ma obowiązku zwrotu składającemu tego samego przedmiotu, który został złożony w depozyt, lecz innego przedmiotu, jednakże z zastrzeżeniem, by był on tego samego rodzaju, takiej samej ilości i jakości.

³⁾ Art. 786 projektu kodeksu cywilnego.

⁴⁾ Art. 667 § 1 projektu kodeksu cywilnego.

⁵⁾ Art. 785 § 1 i 3 projektu kodeksu cywilnego.

nowicie zasada samodzielności i swobody w dysponowaniu saldem rachunku bankowego, stanowiąca jedno z podstawowych założeń aktualnego systemu rozliczeń.

Niektóre wprawdzie wierzytelności stanowią wyjątek i pokrycie ich nie wymaga zlecenia posiadacza rachunku bankowego. Są to jednak przypadki szczególne, określane przez ministra finansów na podstawie delegacji ustawowej bądź wynikające z umowy zawartej między bankiem a jego klientem. Wyłączenie nielicznej grupy wierzytelności spod działania zasady samodzielności i swobody w dysponowaniu saldem rachunku bankowego podyktowane jest koniecznością wyegzekwowywania prawomocnych wyroków sądowych i orzeczeń administracyjnych i arbitrażowych, bądź też ochrony interesów budżetu państwa i wreszcie zabezpieczenia zwrotności udzielonych kredytów bankowych.

Stosownie do postanowień zawartych w art. 672 i 673 projektu kodeksu cywilnego, na banku ciąży więc następujące obowiązki ustawowe:

— przechowywanie środków pieniężnych posiadaczy rachunków bankowych z obowiązkiem zwrotu tych środków w całości lub w części na każde żądanie deponentów,

— przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych na zlecenie deponentów.

W odniesieniu do pierwszej grupy wymienionych obowiązków ustawowych projekt kodeksu cywilnego zakłada, że w przypadku uregulowania terminu zwrotu środków pieniężnych złożonych w banku, w drodze umowy, z uzależnieniem zwrotu od wypowiedzenia, wówczas nie ma zastosowania obowiązek zwrotu tych środków na każde żądanie posiadacza rachunku bankowego. Ewentualność ograniczenia drugiej grupy obowiązków ustawowych, ciążyących na banku, przewiduje art. 674 projektu kodeksu cywilnego, uzależniający możliwość odmowy wykonania zlecenia posiadacza rachunku bankowego od zastrzeżeń ujętych we właściwych przepisach szczegółowych.

Wyda się, że skonkretyzowanie tego rodzaju wypadków, wynikających z przepisów szczegółowych, powinno być dokonane w przepisach dla posiadaczy rachunków bankowych. Przepisy te mają bowiem za zadanie uregulowanie szczegółowych postanowień umownych, mają więc charakter regulaminu wydanego przez bank, jako jedną ze stron umowy rachunku bankowego, wiążącego drugą stronę tej umowy — posiadacza rachunku bankowego. Jednakże z postanowień projektu kodeksu cywilnego⁹⁾ wynika, że możliwość wydania przez bank regulaminu tego rodzaju uzależniona jest od upoważnienia banku przez właściwe przepisy i w granicach tych przepisów bądź też od zatwierdzenia regulaminu przez właściwy organ państwowy. Gdy projekt kodeksu cywilnego stanie się ustawą, zachodzić wówczas będzie konieczność uzyskania przez bank odpowiedniego prawnego upoważnienia do wydania przepisów dla posiadaczy rachunków bankowych lub uzyskania zatwierdzenia tych przepisów przez ustawowo upoważniony do tego organ państwowy.

Kolejny, 675 artykuł projektu kodeksu cywilnego traktuje o dalszym obowiązku banku, polegającym na dostarczaniu posiadaczowi rachunku bankowego wyciągu z rachunku, z ustaleniem każdorazowo zmienionego salda. Do obowiązków posiadacza rachunku bankowego należy zgłoszenie bankowi w terminie czternastodniowym reklamacji o niezgodności wykazanego przez bank salda z danymi, wynikającymi z zapisów księgowości posiadacza rachunku bankowego. Obowiązkiem jego jest ponadto zawiadamianie banku o każdej zmianie adresu, co wynika z przepisu artykułu 676 projektu kodeksu cywilnego.

Artykuł 677 projektu kodeksu cywilnego postanawia, że bank może wypowiedzieć umowę rachunku bankowego w każdym czasie, jednakże tylko z ważnych powodów. Natomiast wypowiedzenie tej umowy

przez posiadacza rachunku bankowego nie jest ничym ograniczone.

Dotychczas zamknięcie rachunku bankowego w następstwie decyzji banku dokonywane jest wówczas, gdy brak jest na tym rachunku obrotów przez nieprzerwany okres trzech miesięcy. Zamknięcie rachunku bankowego następuje również w wypadku przenoszenia rachunku do innego oddziału tego samego banku lub innego banku, w związku ze zmianami organizacyjnymi. Bank dokonuje zamknięcia rachunku bankowego także na podstawie zarządzenia władz sądowych, na podstawie otrzymanego orzeczenia sądu oraz na zarządzenie władz prokuratorskich, na podstawie dyspozycji organów prokuratury. Sądzić należy, że powody tego rodzaju można by w świetle przepisów artykułu 677 uznać za ważne, chociaż określenie „ważne powody”, jako pojęcie ściśle nie sprecyzowane, może powodować w praktyce trudności interpretacyjne.

Termin przedawnienia roszczeń, wynikających ze stosunku rachunku bankowego, projekt kodeksu cywilnego ustala w artykule 678 na dwa lata. Termin ten jest więc dłuższy od powszechnie ustalonego w stosunkach prawnych między organizacjami socjalistycznymi jednorocznego terminu przedawnienia¹⁰⁾.

W artykule 679 projekt kodeksu cywilnego postanawia, że przepisy odnoszące się do umowy rachunku bankowego mają zastosowanie również do rachunków prowadzonych przez spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe. Przepis ten wydaje się zbędny z uwagi na uregulowanie kwestii podmiotów uprawnionych do wykonywania czynności bankowych (poza NBP) w prawie bankowym¹¹⁾. Poza tym przepis ten nie ma charakteru relatywnie trwałego i w wypadku ewentualnych zmian w systemie bankowym może ulec deaktualizacji.

Ostatecznym wyrazem rozgraniczenia elementów cywilnoprawnych umowy rachunku bankowego od elementów prawnofinansowych tej instytucji są postanowienia artykułu 679 projektu kodeksu cywilnego. Wynika z nich, że projekt reguluje instytucję rachunku bankowego tylko w zakresie elementów cywilnoprawnych, nie obejmuje natomiast tych kwestii, które dotyczą rozliczeń pieniężnych między organizacjami socjalistycznymi. Jeżeli więc z przepisów prawa finansowego w sprawie zasad i form rozliczeń pieniężnych postanowienia związane z instytucją rachunku bankowego ujęte są w sposób odmienny od postanowień tytułu XVIII projektu kodeksu cywilnego, wówczas mają zastosowanie normy prawa finansowego. Przepisy projektu kodeksu cywilnego nie uchybiają bowiem przepisom o rozliczeniach pieniężnych między organizacjami socjalistycznymi.

Również w uzasadnieniu ogólnym projektu kodeksu cywilnego stwierdza się, że „umowa rachunku bankowego (artykuł 672—680) nie jest recepcją przepisów kodeksu handlowego o rachunku bieżącym, lecz stanowi dostosowaną do potrzeb ustroju socjalistycznego regulację cywilnoprawnego stosunku między bankiem a klientem”¹²⁾. Podkreślono w ten sposób, że projekt reguluje instytucję rachunku bankowego jedynie w zakresie elementów cywilnoprawnych, natomiast elementy prawnofinansowe stosunku między bankiem a posiadaczem rachunku bankowego nie zostały objęte najnowszą wersją projektu kodeksu cywilnego.

W warunkach gospodarki socjalistycznej, przy funkcjonowaniu systemu pieniężno-kredytowego, elementy cywilnoprawne stale przeplatają się z elementami prawnofinansowymi. W sferze działalności usługowej banków dominują elementy prawa cywilnego, zaś w sferze działalności kontrolnej — elementy prawa finansowego, jednakże obie dziedziny działalności banków są ze sobą powiązane.

W zakresie instytucji rachunku bankowego sferą działalności usługowej banków objęte jest zadanie gromadzenia zasobów pieniężnych oraz przeprowa-

¹⁰⁾ Artykuł 119 projektu kodeksu cywilnego.

¹¹⁾ Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 roku o prawie bankowym (Dz. U. Nr 20, pozycja 121).

¹²⁾ Projekt kodeksu cywilnego... op. cit., strona 212.

⁹⁾ Artykuł 367 projektu kodeksu cywilnego.

Planowanie i rozliczanie dotacji budżetowej

Środki finansowe na pokrycie wydatków na inwestycje finansowane z budżetu właściwe organa finansowe przelewają na własne rachunki, prowadzone dla wydatków budżetu Republiki w centrali Niemieckiego Banku Inwestycyjnego, a dla budżetów okręgowych — we właściwych oddziałach okręgowych (wojewódzkich) tego banku. Przelewy tych środków następują w okresach kwartalnych na podstawie zapotrzebowań składanych przez banki finansujące inwestycje. Zapotrzebowania opierają się na planowanych w okresach kwartalnych wypłatach środków na inwestycje. Stwierdzić należy, że planowanie wydatków z dotacji budżetowej na finansowanie inwestycji jest czynnością wysoce pracochłonna.

Banki finansujące inwestycje, a dla Niemieckiego Banku Inwestycyjnego — Niemiecki Bank Biletowy — sporządzają na koniec każdego miesiąca zestawienie zakumulowanych środków i dokonanych wypłat na finansowanie inwestycji. Przy istniejącej zasadzie dokonywania wypłat w ramach zakumulowanych środków, wypłaty przekraczające zakumulowane środki (równowartość udzielonych kredytów antycypacyjnych przenosi się na rachunki środków) wystąpią tylko na rachunkach inwestorów, których inwestycje finansowane są ze środków budżetowych. Za wypłaty, wykazane na koniec każdego miesiąca, nie mieszczące się w stanie zakumulowanych środków, banki finansujące inwestycje obciążają rachunki właściwych organów finansowych (budżetu Republiki i budżetów okręgowych).

Zadłużenie to przebiega w trybie rozliczeń międzyoddziałowych lub międzybankowych i jest maksymalnie uproszczone. Banki finansujące inwestycje sporządzają miesięczne zestawienia stanów zakumulowanych środków i dokonanych wypłat na finansowanie inwestycji w układzie planu przygotowania i planu inwestycyjnego, z podziałem na inwestycje rekonstrukcyjne i zachowawcze, a w ramach tych planów w układzie gałęzi gospodarki narodowej (Wirtschaftszweige), podając — obok stanów zakumulowanych środków i dokonanych wypłat — wysokość środków zaczerpniętych z dotacji budżetowej. Te miesięczne sprawozdania wyczerpują w zasadzie obowiązki aparatu bankowego w zakresie sprawozdawczości dla organów finansowych.

Ewidencja księgowa operacji związanych z finansowaniem inwestycji

Banki finansujące inwestycje, a dla Niemieckiego Banku Inwestycyjnego — Niemiecki Bank Biletowy — prowadzą ewidencję księgową operacji związanych z finansowaniem inwestycji na jednym koncie syntetycznym pod nazwą „Rachunki bieżące”. W ramach tego konta prowadzone są dla każdego inwestora odrębne rachunki dla akumulacji środków i odrębne rachunki dla wypłat środków uruchomionych na finansowanie inwestycji. Na rachunkach analitycznych tego konta ewidencjonowane są również rachunki pożyczkowe z tytułu udzielonych inwestorom kredytów antycypacyjnych pod przyszłą akumulację środków własnych oraz z tytułu kredytów „na wyposażenie”.

Dla zobrazowania przebiegu akumulacji i stanów środków własnych inwestorów oraz przebiegu wykorzystania środków budżetowych i rozmiarów sfinansowania planu przygotowania oraz planu inwestycyjnego, banki finansujące inwestycje (Niemiecki Bank Inwestycyjny na podstawie materiałów dostarczonych przez Niemiecki Bank Biletowy) sporządzają na koniec każdego miesiąca zestawienia statystyczne stanów środków zakumulowanych na inwestycje i stanów wypłat na sfinansowanie inwestycji oraz stanów udzielonych kredytów. Zestawienia te sporządza się odrębnie dla planu przygotowania i odrębnie dla planu inwestycyjnego, w układzie gałęzi gospodarki narodowej lub w układzie centralnych organów Republiki. Pozycję sprawozdawczą zestawienia stanowią stany rachunków inwestorów, zebrane na szczeblu

inwestorów naczelnich. Zestawienia te sporządzają banki finansujące w następujący sposób:

— oddziały terenowe sporządzają sprawozdania jednostkowe dla inwestycji realizowanych na terenie podlegającym ich kompetencji,

— oddziały okręgowe sporządzają sprawozdania zbiorcze dla inwestycji realizowanych w ich okręgu (województwie),

— centrale sporządzają zestawienia zbiorcze w skali Republiki.

Zestawienia statystyczne sporządza się systemem narastającym od początku każdego roku. Stanowią one załączniki do miesięcznych bilansów banków finansujących inwestycje. Zestawienia te wyczerpują obowiązki banków finansujących inwestycje w zakresie sprawozdawczości statystyczno-księgowej.

Ewidencje pozakięgowe

Dla potrzeb kontroli i dla opracowywania analiz z przebiegu realizacji zadań inwestycyjnych banki finansujące inwestycje — jednostki właściwe dla inwestorów (oddziały terenowe) — prowadzą następujące ewidencje pozakięgowe:

— karta kontroli zadań inwestycyjnych, realizowanych przez organa państwowe (jednostki budżetowe),

— karta kontroli zadań inwestycyjnych, objętych planem przygotowania inwestycji do realizacji,

— karta kontroli zadań inwestycyjnych w zakresie inwestycji rekonstrukcyjnych dla programu rzeczowego, realizowanego w danym roku planowym,

— karta kontroli zadań inwestycyjnych w zakresie inwestycji rozwojowych dla programu rzeczowego, realizowanego w danym roku,

— karta kontroli przebiegu realizacji wieloletnich inwestycji rekonstrukcyjnych,

— karta kontroli przebiegu realizacji wieloletnich inwestycji rozwojowych,

— zbiorcze karty kontrolne zadań inwestycyjnych, realizowanych w danym roku, prowadzone odrębnie dla planów: przygotowania prac projektowych, inwestycji rekonstrukcyjnych i inwestycji rozwojowych, a w ramach tych planów w układzie branż gospodarki narodowej (Wirtschaftszweige),

— zbiorcze karty kontrolne limitów rzeczowych, przyjętych do realizacji zadań (aktualnie finansowanych) inwestycyjnych, prowadzone odrębnie dla poszczególnych planów (planu przygotowania, planu inwestycji rekonstrukcyjnych, planu inwestycji rozwojowych), a w ramach tych planów w układzie gałęzi gospodarki narodowej,

— terminarz oddawania obiektów do użytku w zakresie inwestycji rozwojowych, prowadzony odrębnie dla każdego inwestora,

— karta kontroli przyrostu zdolności produkcyjnych w wyniku oddania do użytku nowych obiektów, zrealizowanych w ramach inwestycji rozwojowych, prowadzona oddzielnie dla każdego inwestora.

W treści kart ewidencyjnych zawarte są wszystkie dane, niezbędne dla prowadzenia kontroli inwestycji, począwszy od etapu opracowania zadań projektowych, przez etap realizacji zadań inwestycyjnych, aż do kontroli końcowej, dotyczącej stopnia osiągnięcia planowanych efektów inwestycyjnych.

Dane do ewidencji kontrolnych czerpią banki finansujące inwestycje z następujących źródeł i materiałów:

— planów finansowo-techniczno-ekonomicznych przedsiębiorstw uspołecznionych,

— planów inwestycyjnych wraz z planami finansowania zadań inwestycyjnych,

— sprawozdań i zestawień własnej księgowości,

— sprawozdań inwestorów wszystkich szczebli, składanych właściwym placówkom terenowym GUS, (Statistisches Hauptamt), których kopie otrzymują banki finansujące inwestycje,

— protokołów z lustracji i kontroli inwestycji przeprowadzanych przez aparat bankowy i organa nad-

zorujące działalność inwestorów, kopie tych protokołów otrzymują banki finansujące,

- wyjaśnień inwestorów wszystkich szczebli,
- innych danych i materiałów, w zależności od potrzeb.

Kontrola inwestycji

Banki finansujące inwestycje uprawnione są do uczestniczenia w opracowywaniu projektów planów inwestycyjnych. Przedmiotem kontroli jest przy tym stopień przestrzegania przez inwestorów obowiązujących przepisów prawnych i założeń ekonomicznych przy projektowaniu działalności inwestycyjnej. Dla celów tej kontroli inwestorzy naczelni i nadrzędne nad nimi organa mają obowiązek na podstawie zestawionych projektów planów przysłać bankowi finansującemu inwestycje:

- spis tytułów poszczególnych zadań inwestycyjnych,

- plan zapotrzebowania na wyposażenie,
- uzasadnienie do planu,
- plan sfinansowania.

Kontrola dokumentacji, prowadzona przez banki finansujące inwestycje przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu zadań inwestycyjnych do finansowania, uzupełniana jest przez kontrolę bieżącą realizowanych inwestycji, prowadzoną na placu budowy. Banki finansujące inwestycje prowadzą bieżącą kontrolę realizacji inwestycji tylko w zakresie inwestycji:

- ważnych dla gospodarki narodowej (priorytetowych),

- innych zadań inwestycyjnych, ustalonych imieniem w porozumieniu z kierownikami organów centralnych i z przewodniczącymi rad okręgowych.

W razie stwierdzenia przez banki finansujące inwestycje w toku tych kontroli, że:

- przewidziana w planie suma nakładów inwestycyjnych została przekroczona,
- środki inwestycyjne nie są używane na cele zgodne z planem i przy zachowaniu zasady najsurowszej oszczędności,

- zagrożone jest osiągnięcie założonych w planie wskaźników efektywności ekonomicznej,

- nie zostaną dotrzymane terminy przewidziane w planie dla oddania obiektów do użytku lub, że nie zostaną dotrzymane terminy uruchomienia przyrostu zdolności produkcyjnej,

- nie jest zapewnione pełne wykorzystanie budowanych zdolności produkcyjnych, banki finansujące są uprawnione i obowiązane do wydania odpowiednich poleceń z określonym terminem ich wykonania, z jednoczesnym powiadomieniem właściwych organów nadzorujących działalność inwestora. W razie niewykonania tych poleceń, banki uzależniają dalsze finansowanie inwestycji:

- przy zadaniach inwestycyjnych, zatwierdzonych przez Radę Ministrów od jej decyzji,

- przy wszystkich innych zadaniach, od decyzji kierowników organów państwowych, właściwych dla zatwierdzania planów tych inwestycji, z jednoczesnym wyznaczeniem terminów podjęcia takich decyzji. Jeśli nie został złożony wniosek o podjęcie decyzji ze strony właściwego organu lub jeśli decyzja ta w określonym terminie nie została podjęta, banki finansujące inwestycje zawiadamiają o tym bezpośrednio ministra finansów, który podaje to do wiadomości Rady Ministrów dla przywrócenia obowiązującego stanu prawnego.

W przypadku stwierdzenia w toku kontroli (na placach budowy), że przedsiębiorstwa wykonawcze zakupiły materiały i elementy budowlane oraz urządzenia dla realizacji kontrolowanego zadania inwestycyjnego z naruszeniem obowiązujących zasad oszczędności, banki obowiązane są spowodować przez organy nadrzędne przedsiębiorstw sprzedaż zakwestionowanych materiałów i elementów i zakazać dalszego ich zakupu.

Kontrola następna ekonomicznej efektywności inwestycji

Banki finansujące inwestycje realizowane przez przedsiębiorstwa gospodarki społecznej (Volkseigenbetriebe) zawiadamiają banki finansujące ich działalność eksploatacyjną o oddaniu do użytku obiektów, zwiększających zdolności produkcyjne danych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa te obowiązane są udowodnić bankom finansującym działalność eksploatacyjną — przy opracowywaniu planów techniczno-ekonomicznych — że ustalone w dokumentacji wskaźniki (efektów, kosztów, itp.) zostały wprowadzone do planu techniczno-ekonomicznego przedsiębiorstwa. Fakt ten powinien być w zasadzie udowodniony na piśmie i odpowiednio udokumentowany.

Jeżeli przedsiębiorstwo nie przeprowadzi tego dowodu lub nie włączy do planu techniczno-ekonomicznego przewidywanej w dokumentacji zdolności produkcyjnej, lub nie włączy jej w całości do tego planu, bank finansujący obowiązany jest do zastosowania sankcji w postaci ograniczenia dyspozycyjności przedsiębiorstwa środkami obrotowymi lub zmniejszenia kredytów obrotowych.

Celem bankowej kontroli efektywności ekonomicznej zakończonych inwestycji jest ustalenie czy: uzyskano planową rentowność, planowane zwiększenie wydajności pracy i obniżkę kosztów własnych. Kontrole te, oparte na rewizji dokumentalnej, muszą być uzupełniane kontrolą na miejscu (kontrola na obiektach) jeśli chodzi o zadania inwestycyjne, będące przedmiotem kontroli bieżącej przebiegu ich realizacji. Kontrole te przeprowadzane są wspólnie przez banki finansujące inwestycje i eksploatację zainteresowanych przedsiębiorstw.

W razie nieosiągnięcia ustalonej w projekcie efektywności ekonomicznej inwestycji, banki finansujące eksploatację — działając w porozumieniu z bankami finansującymi inwestycje — obowiązane są:

- żądać złożenia przez kierownika przedsiębiorstwa nadzwyczajnego sprawozdania przed kierownikiem organu nadrzędного,

- wymagać złożenia w ustalonym terminie planu środków zaradczych, stwierdzających w jaki sposób i kiedy zaplanowana efektywność będzie osiągnięta. Plany takie muszą być zatwierdzone przez kierowników organu nadrzędного.

W przypadku stwierdzenia przez banki, że zobowiązania, ustalone w planach środków zaradczych, nie są realizowane, banki mają obowiązek stosowania sankcji przewidzianych odpowiednimi przepisami, aż do wstrzymania kredytowania działalności przedsiębiorstwa. Sankcje te powinny być stosowane tak długo, dopóki zaplanowana efektywność ekonomiczna nie będzie osiągnięta lub kierownik właściwy dla zatwierdzenia założeń projektowych realizowanej inwestycji nie podejmie odpowiedniej decyzji w sposób przewidziany prawem.

STANISŁAW PIEROŻYŃSKI

Z doświadczeń i praktyki bankowej

Organizacja ośrodków zmechanizowanej rachunkowości budżetowej

Rozwój techniki oraz postęp w dziedzinie organizacji i zarządzania przedsiębiorstwami stawia przed rachunkowością coraz większe wymagania i konieczność odpowiedniego dostosowania form organizacyjnych. Ponieważ w rachunkowości stosowana jest w coraz większym zakresie mechanizacja czynności, organizacja ewidencji księgowej stała się problemem decydującym o jakości i terminowości zarówno ewidencji, jak też sprawozdawczości oraz prawidłowego wykorzystania maszyn.

Ośrodki zmechanizowanej rachunkowości budżetowej są jednostkami nowymi, wymagającymi dalszego doskonalenia i ustalania form organizacyjnych.

Regulamin organizacyjny ośrodka w Łomży ustala strukturę organizacyjną, opartą na podstawowym podziale czynności na:

- 1) sekcję kontrolerów budżetowych,
- 2) sekcję operatorów maszyn.

Sekcja kontrolerów podzielona jest na jednoosobowe i dwuosobowe stanowiska pracy. Szczegółowy zakres czynności stanowiska pracy jest następujący:

- wykonywanie funkcji kontrolerów dyspozycji,
- załatwianie formalności związanych z otwarciem i zamknięciem rachunku, kartotek zobowiązań i należności, kontrola bankowa niektórych dyspozycji pieniężnych itd.,
- przyjmowanie dowodów wewnętrznych od jednostek budżetowych,
- kontrola przyjętych dowodów — zgodnie z przepisami,
- dekretowanie dowodów bankowych i wewnętrznych dowodów księgowych prezydiów gromadzkich rad narodowych,
- dekretowanie i kontrola dowodów bankowych, dotyczących jednostek, a pochodzących od innych klientów banku,
- przygotowanie do księgowania dowodów oraz analitycznych i syntetycznych kart jednostek,
- sprawdzanie prawidłowości księgowania,
- sprawdzanie zgodności stanów odpowiednich kont syntetycznych księgowości jednostki ze stanami na wyciągach bankowych oraz stanów gotówki według raportów kasowych ze stanem kont jednostki,
- porządkowanie dowodów zaksięgowanych, stemplowanie ich na dowód zaksięgowania oraz rozdzielanie na dowody przeznaczone dla jednostki i dowody pozostające w aktach oddziału,
- wydawanie lub przysyłanie jednostkom odbitek dzienników i dowodów księgowych oraz wyciągów bankowych,
- uzgadnianie przynajmniej raz na kwartał sald kart analitycznych z saldami kont syntetycznych poszczególnych jednostek,
- przygotowanie materiałów do sprawozdań,
- kontrola sprawozdań sporządzanych na maszynach księgujących,
- dokonywanie automatycznych przelewów dochodów jednostek budżetowych terenowych na rachunki podstawowe właściwych budżetów,
- rozliczanie udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego,
- inne czynności przewidziane w instrukcjach bankowych i zarządzeniach, dotyczących jednostek budżetowych.

Każdy z kontrolerów wykonuje powyższe czynności w zakresie jednostek przydzielonych mu do kontroli.

Zakres czynności sekcji operatorów maszyn uregulowany jest instrukcją o obsłudze rachunkowości jednostek budżetowych przez ośrodek zmechanizowanej

rachunkowości budżetowej. W szczególności do obowiązków sekcji należy:

- księgowanie dowodów,
- uzgadnianie strony „Winien” i „Ma” obrotów wszystkich operacji jednostki w danym dniu,
- sporządzanie sprawozdań,
- utrzymanie maszyn w należyтым porządku i wykonywanie czynności opiekuńcze, wynikających z przepisów bankowych,
- inne czynności zlecone.

W sekcji operatorów maszyn prace przydzielane są poszczególnym pracownikom codziennie przez kierującego sekcją. Rozwiązanie takie przyjęto ze względu na nierównomierną ilość dokumentów wpływających w każdym dniu do księgowania w poszczególnych jednostkach. Przydział pracownikom na stałe określonej ilości jednostek może wpłynąć na nierównomierne obciążenie w pewnych dniach, nie przynosząc żadnych innych korzyści.

Przy ustalaniu podziału czynności w sekcji kontrolerów przyjęto zasadę, że stanowiska kontrolują i odpowiadają za określone grupy jednostek budżetowych w zakresie wszelkich czynności przewidzianych regulaminem dla sekcji kontrolerów budżetowych.

Podział czynności w sekcji kontrolerów budżetowych według powyższych zasad posiada zarówno dodatnie, jak też i ujemne strony. Do dodatnich stron powyższego podziału czynności należy zaliczyć zwiększone poczucie odpowiedzialności za wykonywaną pracę, będącą pewną zamkniętą całością, ściślejszy i stały kontakt z jednostkami budżetowymi, głębsze poznanie odrębności występujących w rachunkowości jednostek.

Oczywiście, że przy takich rozwiązaniach organizacyjnych nie można czynności kontrolerów dyspozycji budżetowych jeszcze bardziej wyspecjalizować w zakresie na przykład takich czynności, jak dekretacja, kontrola przyjętych dokumentów, kontrola prawidłowości księgowania itd. Zastosowanie tak wąskiej specjalizacji niewątpliwie wpłynęłoby na zwiększenie wydajności, pozwoliłoby na bardziej wnikliwą kontrolę, jednak należy przyjąć, że mogłyby wtedy wystąpić pewne trudności organizacyjne w koordynacji czynności poszczególnych stanowisk, nadmierne obciążenie pracowników itp.

Do obowiązków i uprawnień kierownika ośrodka należą decyzje w sprawach związanych z pracami ośrodka, nie zastrzeżone do wyłącznej decyzji dyrektora oddziału (zastrzeżone w regulaminie organizacyjnym oddziału). Kierownik odpowiada również za:

- a) terminowe i prawidłowe pod względem merytorycznym i formalnym wykonanie przez ośrodek wszystkich obowiązków wynikających z ustalonego przepisami zakresu zadań ośrodka, z regulaminu organizacyjnego ośrodka i oddziału oraz z poleceń dyrektora oddziału,
- b) prawidłowy przydział pracy poszczególnym pracownikom ośrodka i udzielanie im wytycznych i informacji niezbędnych do prawidłowego wykonania zadań, szkolenie pracowników,
- c) przeprowadzanie kontroli wewnętrznej w zakresie pracy ośrodka, a szczególnie jej jakości i terminowości,
- d) dyscyplinę pracy w ośrodku, organizowanie zastępstw urlopowych i innych, o ile zastępstwa nie wynikają z regulaminu,
- e) koordynację współpracy sekcji kontrolerów z sekcją operatorów maszyn oraz za współpracę z innymi komórkami organizacyjnymi oddziału,

f) decyzje podejmowane w ramach uprawnień, określone w regulaminie organizacyjnym,

g) projektowanie harmonogramów czynności ośrodka,

h) administrowanie aktami stałymi, dotyczącymi rachunków budżetowych,

i) załatwianie korespondencji ogólnej, dotyczącej ośrodka,

j) prowadzenie zbioru zarządzeń ośrodka.

W wypadku nieobecności kierownika zastępuje go pracownik kierujący sekcją kontrolerów budżetowych.

Sekcjami kierują pracownicy podlegający bezpośrednio kierownikowi ośrodka. Pracownicy kierujący sekcjami wykonują czynności kierownika, a ponadto czynności kontrolera lub operatora maszyny. Do obowiązków pracownika kierującego sekcją kontrolerów budżetowych należy:

- koordynacja pracy sekcji, projektowanie zakresu stałej pracy poszczególnych pracowników sekcji,
- przestrzeganie dyscypliny pracy sekcji,
- zgłaszanie potrzeb w zakresie zaopatrzenia materiałowego sekcji,
- rozdzielanie poczty i dokumentów bankowych, wpływających do sekcji,
- nadzór nad sprawną obsługą klientów,
- inne czynności zlecone lub wynikające z aktualnej sytuacji.

Do obowiązków pracownika kierującego sekcją operatorów maszyn należy:

- koordynacja pracy sekcji,
- przydział poszczególnym operatorom kart kontowych z dołączonymi dokumentami do księgowania,
- przestrzeganie dyscypliny pracy w sekcji,
- zgłaszanie potrzeb w zakresie zaopatrzenia materiałowego sekcji,
- inne czynności zlecone lub wynikające z aktualnej sytuacji.

W zasadzie kierowanie sekcją operatorów maszyn, przydział bieżącej pracy operatorom, koordynowanie czynności sekcji z sekcją kontrolerów budżetowych zajmuje praktycznie więcej czasu niż kierowanie sekcją kontrolerów budżetowych, w której podział pracy na stanowiska jest stały, a praca każdego stanowiska wymaga dużej samodzielności.

Kierownik ośrodka podpisuje pisma i dokumenty dotyczące ośrodka, nie zastrzeżone w regulaminie organizacyjnym oddziału do kompetencji dyrektora oddziału, jednoosobowo lub na pierwszym miejscu przy dwóch podpisach.

Kontrolerzy budżetowi uprawnieni są do podpisywania:

- wyciągów z rachunków jednostek budżetowych,
- dzienników obrotów,
- dokumentów zadekretowanych przez ośrodek,
- niektórzy kontrolerzy upoważnieni są do dodatkowej kontroli dokumentów kasowych na „drugą rękę”.

W rachunkowości zmechanizowanej, w której występują duże ilości dokumentów, organizacja ich obiegu posiada decydujący wpływ na pracę, terminowość i jakość wykonania zadań. W zasadzie wystawianie dokumentów ma miejsce poza ośrodkiem, jednak technika wystawiania oraz przekazywanie do ośrodka i obieg wewnętrzny w ośrodku tych dokumentów oraz zwrot ich jednostkom, jest zagadnieniem, które jest i powinno być w centrum uwagi kierownictwa oddziału.

Ogromną rolę w rachunkowości odgrywa organizacja i technika wystawiania dokumentów. Chodzi o racjonalny układ treści dokumentu, wygodny do zapisania i odczytania przez pracowników. Ponadto musi być wybrany racjonalny, dogodny format dokumentu, gatunek i kolor papieru, ułatwiający jego wystawienie, a następnie posługiwanie się nim (segregowanie, dekretowanie, księgowanie, kontrolowanie itp.).

Nie bez znaczenia jest także technika wystawiania dokumentów. Dokumenty muszą być czytelne, w miarę możliwości sporządzane na maszynie.

Obecnie jednak zarówno organizacja, jak też technika wystawiania dokumentów w jednostkach budżetowych budzi poważne zastrzeżenia, ośrodek napotyka na trudności w odczytywaniu dokumentów, ponieważ są one nieczytelne, najczęściej sporządzane ręcznie, dekretacja umieszczana jest na miejscach niewidocznych, pisana w sposób nieprzejrzysty.

Obieg dokumentów w ośrodku posiada stosunkowo krótką drogę, ponieważ rozpoczyna się od chwili złożenia ich przez jednostki budżetowe do sekcji kontrolerów lub przesłania ich pocztą, a kończy się po zaksięgowaniu w sekcji operatorów maszyn i przekazaniu do komórki administracyjno-gospodarczej, do ekspedycji lub wydania klientom.

Przy organizowaniu ośrodka zmechanizowanej rachunkowości budżetowej w Oddziale NBP w Łomży i opracowywaniu jego regulaminu przyjęto zasadę, że obieg dokumentów będzie podporządkowany ogólnym zasadom obiegu dokumentów w oddziale, ustalonym w regulaminie organizacyjnym, z wyjątkiem niektórych odcinków, wymagających odrębnego rozwiązania, jak na przykład składanie dowodów wewnętrznych przez jednostki budżetowe.

Analizując obieg dokumentów w ośrodku, należy wyodrębnić obieg dokumentów wewnętrznych jednostek budżetowych od dokumentów realizowanych w oddziale. Harmonizowanie i odpowiednie regulowanie przepływu dokumentów wewnętrznych jednostek budżetowych i dokumentów realizowanych przez oddział wymaga odmiennego zorganizowania, ponieważ droga dokumentów wewnętrznych jest stosunkowo krótka, natomiast dokumenty realizowane przez oddział wymagają powiązania z pracą wydziału operacyjno-rachunkowego, odpowiedniego dostosowania do ogólnego harmonogramu obiegu dokumentów i czynności oddziału.

Stosowanie harmonogramów, w formie szczegółowych wykazów lub wykresów, w komórkach rachunkowości, a zwłaszcza rachunkowości zmechanizowanej, jest podstawowym środkiem, zapewniającym utrzymanie ładu i porządku w wykonywaniu zadań.

W komórkach rachunkowości występuje określona cykliczność, która polega na okresowym powtarzaniu się pewnych czynności. W każdym cyklu prac rachunkowości występuje okres, w którym wykonywane są księgowania bieżące oraz okres sporządzania sprawozdawczości.

W okresie bieżących księgowania mogą wystąpić wahania w obciążeniu czynnościami, a głównie można stwierdzić cykliczność dzienną, polegającą na przykład na spiętrzeniu czynności w końcu dnia ze względu na nierytmiczny obieg dokumentów. W okresie sporządzania sprawozdań, poza księgowaniem bieżącym, które nie powinno być zaniechane, występuje szczególne nasilenie czynności, związane z opracowaniem sprawozdań. Cykliczność dzienna jest niemal zawsze wynikiem braku prawidłowej organizacji pracy, a głównie prawidłowego obiegu dokumentów. Ograniczenie, a nawet całkowite zlikwidowanie cykliczności dziennej, jest zupełnie możliwe. W okresach bieżącego księgowania zasadniczymi przyczynami powodującymi spiętrzenie pracy są:

a) zła organizacja obiegu dokumentów; dokumenty dostarczane są nieterminowo, jednorazowo większymi partiami,

b) brak dokładnego podziału czynności w czasie.

Wychodząc z ogólnych założeń organizacji obiegu dokumentów, cykliczności pracy w rachunkowości oraz zharmonizowania czynności, możemy przeanalizować występowanie powyższych zagadnień w ośrodkach oraz praktycznie przeciwdziałać występującym nieprawidłowościom.

Do zasadniczych dokumentów, których przepływ bezwarunkowo powinien być uregulowany harmonogramem, należy zaliczyć:

1) dokumenty wpływające pocztą do komórki administracyjno-gospodarczej, a następnie przekazywane do ośrodka lub wydziału operacyjno-rachunkowego,

2) dokumenty składane bezpośrednio w ośrodku. Podobnie należy objąć harmonogramem:

1) obieg dokumentów między ośrodkiem a wydziałem operacyjno-rachunkowym, a w szczególności:

a) przekazywanie dokumentów przez wydział ope-

racyjno-rachunkowy z komórki kasowo-skarbowej i komórki rachunkowości do ośrodka,

b) przekazywanie dokumentów z ośrodka do wydziału operacyjno-rachunkowego,

2) wewnętrzny obieg dokumentów w ośrodku, przepływ dokumentów z sekcji kontrolerów do sekcji operatorów maszyn i odwrotnie,

3) przekazywanie dokumentów do wysyłki.

W celu zapewnienia równomiernego dopływu dokumentów z jednostek do ośrodka, Oddział NBP w Łomży opracował, w porozumieniu z jednostkami, harmonogram składania dokumentów. Harmonogram ustala terminy dla każdej jednostki, w jakich będzie ona składała dokumenty wewnętrzne. Okresy, za jakie jednostka składa dokumenty wewnętrzne, są różne i zależą od wielkości jednostki i ilości dokumentów księgowych, odległości siedziby jednostki od siedziby oddziału. Każda jednostka otrzymala zawiadomienie na piśmie o ustalonych terminach składania dokumentów do ośrodka.

Niedopuszczalne jest jednorazowe złożenie dużej ilości dokumentów wewnętrznych, gromadzonych przez okresy dłuższe od przewidzianych w harmonogramach, co może wystąpić szczególnie w jednostkach o niskim poziomie pracy komórki księgowości, ponieważ będzie to przyczyną zatorów w pracy ośrodka.

Harmonogram obiegu dokumentów na pozostałych odcinkach jest częścią składową harmonogramu oddziałowego i bezwarunkowo należy jego części składowe wzajemnie powiązać. Trudno byłoby wskazać, poza wymienionymi ogólnymi zasadami, rozwiązania dotyczące budowy harmonogramów, ponieważ w każdym oddziale, ze względu na istniejącą sytuację organizacyjną, wielkość oddziału, zakres czynności, warunki lokalowe — należałoby stosować odmienne rozwiązania.

Poważny wpływ na jakość pracy ośrodka, jak i każdej komórki rachunkowości, posiada niewątpliwie stosowanie właściwych form kontroli. Prawidłowa i wnikliwa kontrola wpłynie nie tylko na usunięcie błędów popełnionych przez pracowników, lecz również na sprawność funkcjonowania całego ośrodka. Ustalając zasady kontroli należałoby opierać się na doświadczeniu komórek rachunkowości oddziału. Pierwszą czynnością kontrolną, przewidzianą instrukcją służbową, jest kontrola prawidłowości opracowania i zadekretowania dokumentów, która w dużym stopniu ułatwi dalsze czynności księgowe. Czynności kontrolne występują również w zakresie prawidłowości zaksięgowania przez operatorów na kartach kontowych, co należy do czynności kontrolerów i wykonywane jest bezpośrednio po zaksięgowaniu dokumentów z całego dnia czy też dokumentów pewnej ilości jednostek. Ponadto kontrola obejmuje prawidłowość sporządzonych sprawozdań miesięcznych i kwartalnych.

Wydajność pracy zależy od wielu czynników, jednak w czynnościach masowych, jednorodnych, w dużym stopniu wpływa na jej rozmiary odpowiednia organizacja stanowiska roboczego. Przy organizacji stanowiska roboczego należy pamiętać, że prawidłowe jego rozwiązanie wpłynie na wyeliminowanie zbędnych ruchów i zmniejszy zmęczenie pracowników. Organizacja stanowiska roboczego będzie uwzględniała właściwy dobór mebli, sprzętu pomocniczego, ich prawidłowe rozmieszczenie w miejscu pracy. Należy odpowiednio ustalić układ kartotek, takie umieszczenie dokumentów, aby zarówno kontrolerzy, jak też operatorzy nie tracili zbyt dużo czasu na szukanie kart kontowych, załączników itd. W celu zapewnienia większej przejrzystości kartotek należałoby, poza stosowaniem różnych formatów kart kontowych, zastosować różne ich kolory i znakowanie. Racjonalne uporządkowanie kart, pojemników z kartami, dokumentów, pomocy będzie posiadało decydujący wpływ na wydajność.

Organizacja ośrodków zmechanizowanej rachunkowości budżetowej wylania wiele trudności, rozwiązanie których wymaga dłuższego okresu oraz nabycia odpowiedniego doświadczenia. Przed oddziałami średniej wielkości i oddziałami małymi wylania

się na przykład problem koordynacji pracy dwóch komórek w pionie operacyjno-rachunkowym (wydział operacyjno-rachunkowy i ośrodek zmechanizowanej rachunkowości budżetowej) i związanej z tym funkcji głównego księgowego, jako koordynatora tych komórek.

Jednym z głównych problemów organizacyjnych jest wykorzystanie maszyn do księgowania, ich racjonalna obsługa i wydajność w pracy. Praca operatorów maszyn wymaga dokładnej znajomości funkcjonowania maszyny i to znajomości funkcjonowania mechanizmu maszyny, ponieważ tylko w ten sposób można będzie osiągnąć wysoką wydajność oraz zapobiegać powstawaniu błędów i blokowania maszyn. Ażeby posiadać znajomość maszyny, operatorzy muszą przechodzić szkolenie w szerokim zakresie i to nie tylko w zakresie techniki księgowania, ale również powinni znać podstawowe zasady funkcjonowania mechanizmu maszyny. Jeśli do poznania maszyny dodamy właściwą opiekę zarówno ze strony pracownika księgującego, jak i konserwatora maszyn, to możemy liczyć na jej długotrwałe funkcjonowanie.

Z obsługą i konserwacją maszyn wiąże się sprawa pełnego ich wykorzystania w czasie. Wydaje się, że o ile oddział posiadał już uprzednio maszyny wielolicznikowe i księgozał na nich zaszłości własnej rachunkowości, to wszystkie maszyny należy zgrupować w jednym pomieszczeniu i następnie łącznie wykorzystywać do księgowości ośrodka i oddziału. Wykorzystywanie maszyn powinno być ciągłe i w oparciu o harmonogram określający w jakim czasie będą księgowane poszczególne operacje. W Oddziale NBP w Łomży maszyny są wykorzystywane zarówno do księgowania komórki rachunkowości, jak też i ośrodka. Obecnie nawet zlikwidowano odrębną obsługę maszyn przez operatorów księgujących dla potrzeb ośrodka i oddziału, a mianowicie ustalono, że operatorzy obsługujący maszyny obsługują je przy księgowaniu dokumentów ośrodka i oddziału, co wpływa na wydajność maszyn i racjonalniejszą ich obsługę. Zmiana operatorów następuje tylko w wypadku, gdy operatorzy księgują na dwie zmiany. Operatorzy maszyn, poza księgowaniem i sporządzaniem sprawozdawczości z pionu operacyjno-rachunkowego, są szkoleni również w zakresie sporządzania sprawozdawczości z wydziału kredytów (planowanie kasowe, zestawienia dokumentów według symboli, dekadówki, sprawozdania z kredytowanych przedsiębiorstw itd).

Przed oddziałami, które będą organizowały ośrodki zmechanizowanej rachunkowości budżetowej, powstają poważne zadania, wymagające dużego wysiłku i dobrego przygotowania strony organizacyjnej. Trudności okresu organizacyjnego dotyczą doboru kadr, ustalenia struktury organizacyjnej, szkolenia kadr, wyposażenia w maszyny, sprzętu pomocniczego, pomocy itd.

W najbliższym okresie pozostaje do rozwiązania jeszcze wiele zagadnień natury organizacyjnej, które już obecnie powstają w związku z funkcjonowaniem ośrodka, jak na przykład skupienie czynności księgowania w jednej sekcji operatorów maszyn, mechanizacja czynności sprawozdawczych wydziału kredytów, możliwość połączenia kontrolerów dyspozycji oddziału z kontrolerami ośrodka, związana z tym częściowa likwidacja komórki rachunkowości oddziału. Są to problemy, które niewątpliwie będą przedmiotem dyskusji w najbliższym czasie i pozwolą na ostateczne skryształizowanie struktury organizacyjnej ośrodka zmechanizowanej rachunkowości budżetowej i jego miejsca w strukturze organizacyjnej oddziału operacyjnego. Już obecnie w warunkach Oddziału NBP w Łomży nieaktualna wydaje się nawet nazwa ośrodka, ponieważ poza księgowością budżetową wykonuje on wiele czynności oddziału i dlatego raczej właściwsza byłaby nazwa — ośrodek rachunkowości zmechanizowanej. Są to jednak sprawy dyskusyjne, wymagające głębszego opracowania w oparciu o doświadczenia ośrodków już istniejących.

HENRYK WIŚNIEWSKI
Łomża

Oddziaływanie Banku Rolnego na niektóre zagadnienia wodno-melioracyjne w województwie poznańskim

Województwo poznańskie obejmuje obszar o wielkości 26.723 km². Jest ono, po województwie warszawskim, drugim co do wielkości województwem w kraju. W strukturze gospodarczej województwa dominuje gospodarka rolna. Na użytki rolne przypada 66,7% całego obszaru województwa. Rolnictwo województwa poznańskiego gospodaruje na glebach średnich, osiągając przy tym stosunkowo wysokie wyniki produkcyjne. Zarówno plony poszczególnych upraw rolnych, jak i pogłowie bydła na jednostkę obszaru użytków rolnych są wyższe od przeciętnych wskaźników krajowych.

Dalszy wzrost produkcji rolnej województwa poznańskiego uzależniony jest przede wszystkim od regulowania stosunków wodnych. W układzie czynników przyrodniczych, które ogólnie charakteryzują się stosunkowo dużą stałością, jedynie woda powoduje główne zaburzenia. Zarówno okresy suszy, jak i lata o nadmiernej ilości opadów atmosferycznych powodują poważne straty w rolnictwie i w całej gospodarce narodowej.

Znaczący rozwój rolnictwa poznańskiego oraz silny rozwój przemysłu coraz bardziej pogłębiają występujący w tym regionie niedobór wody na cele produkcyjnorolne, jak również przemysłowe i komunalne. Trudność racjonalnego rozwiązania problemu gospodarki wodnej w Wielkopolsce wynika z jej położenia w strefie najniższych w kraju opadów atmosferycznych i w strefie wysokiego współczynnika parowania. Zapewnienie rolnictwu optymalnych stosunków wodnych przez melioracje wodne leży u podstaw intensyfikacji rolnictwa województwa poznańskiego. Na ogólną ilość użytków rolnych, wynoszącą 1.892 tysiące hektarów, do dnia 1 stycznia 1961 roku zmeliorowano:

— gruntów ornych	798.469 ha
— łąk i pastwisk	150.959 ha
oraz nawodniono ściekami	363 ha

Po dniu 1 stycznia 1961 roku pozostało do zmeliorowania:	
— gruntów ornych	175.273 ha
— łąk i pastwisk	73.165 ha
oraz do nawodnienia ściekami	15.534 ha

Kierunki działalności inwestycyjnej w zakresie melioracji gruntów ornych na terenie Wielkopolski zmierzają nie tylko do zaspokojenia potrzeb w dziedzinie nowych drenowań, ale także do zabezpieczenia istniejących drenowań od dekapitalizacji. Plan bieżącej pięcioletki zakłada wykonanie nowych drenowań na obszarze 24.000 ha, natomiast wykonanie odbudowy drenowań na obszarze 75.000 ha gruntów ornych. Znaczna część istniejących urządzeń melioracyjnych na terenie województwa poznańskiego została bowiem wykonana przed kilkudziesięciu laty i na skutek uszkodzeń spowodowanych starością czy też na skutek braku konserwacji przestała działać.

Drenowanie gruntów ornych w Wielkopolsce zaczęto przeprowadzać w niektórych większych majątkach już od roku 1840. Ogólnie biorąc, potrzeby w zakresie melioracji gruntów ornych są jeszcze bardzo duże i wymagają poważnej intensyfikacji prac drenarskich. Przy zachowaniu tempa robót założonego na bieżącą pięcioletkę, to jest 24.000 ha na pięć lat, można by oczekiwać zakończenia nowych drenowań w Wielkopolsce dopiero około roku 2006.

Jednakże dopiero rozwiązanie podstawowych problemów tak zwanej dużej gospodarki wodnej zadecyduje o możliwości skutecznego regulowania przez melioracje wodne stosunków wodnych w glebie. Wynika z tego konieczność współpracy i koordynacji programowania inwestycji między wydziałami rolnictwa i gospodarki wodnej. Wobec całej działal-

ności inwestycyjnej w zakresie melioracji wodnych na Bank Rolny przypadają szczególne zadania na etapie: programowania inwestycji, przygotowania dokumentacji, planowania, realizacji inwestycji, badania ekonomicznej efektywności inwestycji. Poniżej podajemy wybrane przykłady niektórych form oddziaływania Banku Rolnego na odcinku programowania i planowania, przygotowania dokumentacji oraz nadzoru ze strony inwestora.

Różnice w uzyskiwaniu optimum produkcji w poszczególnych regionach gospodarczych zależne są od wielu czynników. Gleba, klimat i topografia bezpośrednio i silnie kształtują plony rolnictwa i wpływają na efektywność wszystkich niemal procesów. Innym, również ważnym czynnikiem, wpływającym na efektywność inwestycji melioracyjnych, jest poziom kultury rolnej w poszczególnych regionach. Województwo poznańskie pod tym względem charakteryzuje się znacznymi dysproporcjami i jakkolwiek ogólne wskaźniki Wielkopolski kształtują się na tle całego kraju raczej korzystnie, to dopiero w małych jednostkach terytorialnych (powiatach) ujawniają się bardzo poważne różnice.

Inwestycje melioracyjne są bezpośrednio produkcyjnym środkiem intensyfikacji produkcji gospodarstw, jednakże bez odpowiedniego współdziałania innych czynników nie powodują najczęściej stałego wzrostu produkcji. Znajomość ekonomii lokalizacji inwestycji melioracyjnych oraz znajomość optymalnej granicy koncentracji nakładów inwestycyjnych leży u podstaw racjonalnej gospodarki planowej. Właściwy dobór środków finansowych, jak i lokalizacji inwestycji melioracyjnych w poszczególnych regionach jest zagadnieniem trudnym i bardzo złożonym. Różnice w sposobie prowadzenia oraz oceniania konkretnej polityki lokalizacyjnej oznaczają, że poszczególne regiony kraju przywiązują różną wagę do różnych celów. Wytwarzając sobie jako cel zasadniczy maksymalizację produkcji rolnej tak należy dobrać środki finansowe i lokować je tam, gdzie oczekiwać można maksymalnych efektów produkcyjnych.

Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu wybrało na lata 1961—1965 do udziału w koncentracji nakładów inwestycyjnych na melioracje te powiaty, które posiadają obecnie największe możliwości zwiększenia produkcji rolnej. Ponieważ potrzeby melioracyjne w województwie poznańskim są jeszcze bardzo duże, a powiaty o najwyższym wskaźniku produktywności nie osiągnęły jeszcze optymalnej granicy, nie zachodzi obawa zachwiania stosunku poniesionych nakładów do uzyskanych efektów. Przy tym założeniu zasada koncentracji nakładów inwestycyjnych w powiatach o najwyższym stopniu intensywności i dochodowości rolnej, przyjęta przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu, jest w pełni ekonomicznie uzasadniona i jak najbardziej słuszna. Oddział Wojewódzki Banku Rolnego w Poznaniu, wychodząc z ogólnych założeń, podjął próbę przeprowadzenia badań ekonomicznych, w jakim stopniu zasada ta znalazła praktyczne zastosowanie:

a) w wyborze powiatów do udziału w koncentracji nakładów inwestycyjnych na melioracje,

b) w szczegółowym rozdziale limitów na bieżącą pięcioletkę, a głównie na rok 1963.

Ponieważ skutki oddziaływania inwestycji w zakresie melioracji podstawowych (to jest na rzekach i kanałach) są niezmiernie złożone i zwykle sięgają bardzo daleko poza granice tego regionu, w którym wykonano roboty, dlatego też w celu uzyskania jednoznacznych wyników badaniami ekonomicznymi

lokalizacji inwestycji objęto jedynie melioracje szczegółowe. Badania przeprowadzono w oparciu o zebrany bogaty materiał statystyczny, stosując pewne własne i dość proste metody. Sytuację w poszczególnych powiatach ilustrują następujące dane:

- | | |
|--|---------------------------|
| 1) obszar użytków rolnych w powiecie ogółem | — w hektarach |
| 2) udział użytków zielonych | — w procentach |
| 3) ilość bydła na sto hektarów użytków rolnych | — w sztukach |
| 4) ilość mleczarek | — w sztukach |
| 5) ilość stosowanych nawozów sztucznych | — w kilogramach na hektar |
| 6) ilość mieszkańców utrzymujących się z rolnictwa na sto hektarów | |
| 7) ilość członków w kółkach rolniczych w powiecie | |
| 8) ilość członków w kółkach rolniczych na tysiąc hektarów | |
| 9) udział obszarów objętych działalnością spółek wodnych w odniesieniu do ogólnej ilości użytków rolnych | — w procentach |
| 10) udział obszarów w nie uregulowanych stosunkach własnościowych | — w procentach |
| 11) udział powierzchni wód do powierzchni ogólnej | — w procentach |
| 12) powierzchnia zmeliorowanych użytków rolnych | — w procentach |
| 13) wskaźniki zbiorów i wydajności pól rolnych. | |

Sytuacja w poszczególnych powiatach, określona wyżej wymienionymi wskaźnikami, jest wprawdzie pewnego rodzaju ilustracją, lecz nie wystarcza do określenia stopnia intensywności i dochodowości rolnej.

Oddział Wojewódzki Banku Rolnego w Poznaniu zastosował własną koncepcję określenia stopnia intensywności rolnej według stanu na pewien okres. Zakładając, że roczna wartość skupu rolnej produkcji towarowej w poszczególnych powiatach jest wartością charakterystyczną dla określonej jednostki terytorialnej, obliczono na tej podstawie wskaźniki efektywności rolnej produkcji towarowej. Obliczając roczną wartość skupu, uwzględniono następujące produkty rolne: zboża, ziemniaki, mleko, żywiec, wełna, jaja, buraki cukrowe, rośliny oleiste, len, warzywa, owoce. W ten sposób otrzymana dla każdego powiatu wartość skupu rolnej produkcji towarowej (w skali rocznej), która kształtuje się proporcjonalnie do stopnia intensywności gospodarczej danego regionu. Wskaźnik efektywności rolnej produkcji towarowej obliczono w sposób następujący:

$$W_e = \frac{T_p}{T_w}$$

gdzie:

- W_e — wskaźnik efektywności rolnej produkcji towarowej,
 T_p — wartość produkcji towarowej powiatu na jednostkę obszaru użytków rolnych w złotych na jeden hektar,
 T_w — średnia wojewódzka wartość produkcji towarowej na jednostkę obszaru użytków rolnych w złotych na jeden hektar.

Wskaźnik W_e , obliczony w ten sposób dla powiatów województwa poznańskiego według stanu na lata 1959—1961, waha się w granicach od 0,711 do 1,659. Po uszeregowaniu powiatów według stopnia intensywności (od wskaźnika najniższego do najwyższego) ustalono dziesięć powiatów wykazujących najwyższe wskaźniki produkcji rolnej. Oddział Wojewódzki Banku Rolnego w Poznaniu nawiązał równocześnie współpracę z Pracownią Planów Regionalnych przy Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego, gdzie na podstawie bardzo szczegółowej analizy ekonomicznej, uwzględniającej między innymi takie czynniki, jak rodzaj gleby, obliczono wskaźniki wartości użytkowo-rolnej według stanu na rok 1960.

Jako podstawę do obliczenia tych wskaźników przyjęto strukturę zasiewów i zastosowano współczynniki przeliczeniowe według obliczeń Polskiej Akademii Nauk. Porównanie wyników uzyskanych przez Bank Rolny oraz wyników uzyskanych przez Pracownię Planów Regionalnych, wykazało między innymi, że w obu przypadkach lista „10 najlepszych” pod względem produkcji towarowej powiatów jest identyczna. Ponieważ wykaz powiatów wybranych do udziału w koncentracji nakładów inwestycyjnych nie pokrywa się z wynikami badań ekonomicznych w odniesieniu do dwóch powiatów, Bank Rolny, uwzględniając możliwość występowania innych czynników niż czynniki ekonomiczne, pominął ocenę słuszności wyboru dokonanego przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej.

Przechodząc do szczegółowej analizy projektu planu inwestycji melioracyjnych na rok 1963 i po przeliczeniu udziału limitu (złotych na hektar) na melioracje szczegółowe w poszczególnych powiatach stwierdzono niewłaściwą lokalizację nakładów inwestycyjnych. Na konkretnych przykładach udowodniono, że udział limitu w powiatach wytypowanych do koncentracji nakładów inwestycyjnych jest znacznie niższy od udziału limitu w powiatach pozostałych. Wynika z tego prosty wniosek, że służba planistyczna inwestorów nie kieruje się ustalonymi przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej zasadami polityki lokalizacyjnej i zamiast łokować środki inwestycyjne tam, gdzie można oczekiwać największych efektów gospodarczych, postępuje wręcz odwrotnie.

Dalsza analiza projektu planu inwestycji melioracyjnych wykazała brak konsekwentnego przestrzegania porządku koncentracji nakładów na melioracje szczegółowe, ustalonego w zarządzeniu PWRN. Stwierdzono bowiem, że powiaty położone w dolinie Noteci, wybrane do koncentracji nakładów inwestycyjnych na lata 1971—1975, zostały uprzywilejowane w rozdziale limitów już w bieżącej pięcioletce, a jeden z nich, mianowicie powiat Trzcianka, otrzymał najwyższy z całego województwa udział limitu na melioracje szczegółowe, to jest 226 złotych na hektar. Przykładowo podaje się, że udział limitu nawet w powiatach wybranych do koncentracji nakładów wahał się w granicach od 54,8 złotego na hektar do 156 złotych na hektar.

Koncentracja inwestycji w dolinie Noteci okazała się, po przeprowadzeniu własnych analiz, wprawdzie celowa, gdyż nawet mimo braku zatwierdzonego projektu generalnego melioracji dla tej doliny, występują tam poważne potrzeby w zakresie odbudowy urządzeń wodno-melioracyjnych. Program zadań w dziedzinie rozwoju melioracji w województwie poznańskim nie uwzględnia jednak tego momentu.

Opiniując projekt planu na rok 1963, zwrócono także uwagę na poważne dysproporcje udziału limitu na melioracje szczegółowe (złotych na hektar), które nie zostały uzasadnione ani też nie wynikają ze zróżnicowania stopnia intensywności gospodarczej poszczególnych powiatów. Dla ilustracji podaje się skrajne wskaźniki, charakteryzujące to zagadnienie:

najniższy udział limitu	51,2 złotego na hektar — 54%
najwyższy udział limitu	226,0 złotych na hektar — 2380%
przeciętny udział limitu	
dla województwa	94,8 złotego na hektar — 1000%

Wszystkie wyżej wymienione uwagi krytyczne na temat projektu planu w zakresie inwestycji melioracyjnych wskazują równocześnie, że w planowaniu rocznym brak koordynacji z planowaniem perspektywicznym. Ustalenia w zakresie perspektywicznych planów regionalnych, mimo że są wynikiem bardzo dokładnych badań ekonomicznych, nadal pozostają poza sferą planowania rocznego. Nasuwa się stąd wniosek o potrzebie zorganizowanej koordynacji i współpracy między służbą planistyczną inwestora a Pracownią Planów Regionalnych przy Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego.

W celu zobrazowania całości tematyki poruszanej w opinii o projekcie planu inwestycyjnego w zakresie wodnych melioracji należy dodać, że oprócz problemów już przedstawionych ustosunkowanie się Banku Rolnego dotyczyło również porównania wycinka planu pięcioletniego z projektem na rok 1963 (wykazano rozbieżności w poszczególnych rodzajach nakładów), jak i w dotychczasowej realizacji planu pięcioletniego (zaniżona realizacja za lata 1961 i 1962 około 35 mln złotych). Dalsze uwagi dotyczyły:

— wstawienia do projektu planu 12 zadań jako rozpoczynanych, mimo że ujęte one były również w planie roku 1962,

— nieprzestrzeganie w planowaniu inwestycji normatywnych cykli budowy itp.

Osobny rozdział poświęcono uwagom odnośnie nakładów, które bank uważa jako zadania pozamelioracyjne, to jest takie, które nie powinny być objęte wskaźnikami dyrektywnymi, ustalonymi corocznie dla inwestycji wodno-melioracyjnych, aczkolwiek nie kwestionuje się całkowicie ich celowości. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej, po zapoznaniu się z opinią Banku, na posiedzeniu poświęconym omówieniu projektu narodowego planu gospodarczego województwa poznańskiego, ze specjalnym uwzględnieniem planu inwestycyjnego na rok 1963, z uznaniem przyjęło uwagę Banku, że projekt planu inwestycji wodno-melioracyjnych na rok 1963 koliduje z zasadami polityki inwestycyjnej, określonej w wytycznych. Wprawdzie wydział rolnictwa i leśnictwa oraz Wojewódzka Komisja Planowania Gospodarczego uzasadniały przyczyny tej niezgodności, lecz prezydium stanęło na stanowisku, że wytyczne są obowiązujące.

Następnym zagadnieniem, którym zajął się Bank Rolny, było przygotowanie dokumentacji. Należyte przygotowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz dokumentacji prawnej w odpowiednim terminie przed rozpoczęciem robót jest jednym z pierwszych czynników, mających niewątpliwie wpływ na wyniki realizacji planów inwestycji melioracyjnych. W roku 1961 aparat kontrolny Banku Rolnego w Poznaniu zajął się między innymi tym zagadnieniem w sposób szczególnie wnikliwy. Wydano odpowiednie polecenia oddziałom terenowym Banku, aby we własnym zakresie prowadziły również szczegółowe kontrole w dziedzinie przygotowania dokumentacji inwestycyjnej u inwestorów bezpośrednich, to jest w powiatowych referatach melioracyjnych.

W wyniku tych kontroli stwierdzono, że wobec poważnych zaniedbań inwestorów bezpośrednich na tym odcinku panuje niepomyślna sytuacja. Brak dokumentacji inwestycyjnej na rok następny był zjawiskiem powszechnym. Interwencje oraz zalecenia Oddziału Wojewódzkiego Banku Rolnego w Poznaniu przyczyniły się do zwiększenia zainteresowania inwestora naczelnego tym zagadnieniem. Interwencje oraz zalecenia Banku stosowane wobec inwestorów bezpośrednich oraz wobec inwestora naczelnego dały w efekcie bardzo dobre wyniki. Oddział Wodnych Melioracji w Poznaniu skierował do inwestorów bezpośrednich pisma w sprawie opracowania dokumentacji na lata następne, ustalając konkretne terminy.

W roku ubiegłym w podobny sposób zobowiązano inwestorów bezpośrednich do opracowania założeń na pozostałe lata pięcioletki w terminie do dnia 15 kwietnia 1962 roku. W wyniku prowadzonej „ofensywy dokumentacyjnej” przygotowano prawie pełną dokumentację inwestycyjną na rok 1962 już w terminie do dnia 31 grudnia 1961 roku. Przygotowanie dokumentacji inwestycyjnej także na rok 1963 według dotychczasowej oceny Banku jest również zadowalające.

Według stanu na dzień 19 listopada 1962 roku inwestor posiadał 72% gotowych opracowań na wykonanie inwestycji w roku 1963. Należy podkreślić, że całość potrzebnej dokumentacji na bieżącą pięcioletkę inwestor już zlecił do opracowania biurom projektów. Od początku roku 1963 inwestor przystąpił do zamawiania dokumentacji dla inwestycji, których realizacja nastąpi już po roku 1965.

Poważną rolę w sprawie wczesnego przygotowania dokumentacji do inwestycji spełniły także oddziały i placówki terenowe Banku, które przez zalecenia pokontrolne dopingowały inwestorów bezpośrednich do odpowiedniego przygotowania planowanych inwestycji melioracyjnych.

Dzięki skutecznemu oddziaływaniu Oddziału Wojewódzkiego Banku Rolnego zagadnienie terminowego opracowania dokumentacji znalazło się w centrum żywego zainteresowania inwestora, a problem właściwego i terminowego przygotowania inwestycji uznano jako priorytetowy w całej działalności inwestycyjnej. Przy tej okazji obalono również utrzymującą się fałszywą opinię, że główną winę za nieterminowe przygotowanie dokumentacji ponosi w największym stopniu biuro projektowe. Na podstawie doświadczeń i wyników uzyskanych na terenie naszego województwa można śmiało stwierdzić, że tylko wówczas inwestor może zagwarantować terminowe przygotowanie dokumentacji, gdy przystępuje do tych spraw w odpowiednim terminie, wyprzedzającym samą realizację inwestycji minimum o dwa — trzy lata.

Innym, również ważnym zagadnieniem, którym zajął się Bank Rolny, jest opiniowanie dokumentacji. Udział przedstawiciela Banku na posiedzeniach zespołu rzeczoznawców oceny projektów inwestycyjnych pozwala nie tylko na zapoznanie się z poziomem prac projektowych, ale także ze stylem i poziomem działalności komisji opiniującej projekty. W roku ubiegłym zebrano szereg uwag na temat działalności zespołu rzeczoznawców oceny projektów inwestycyjnych (ZROPI). Odpowiednia znajomość stanu rzeczy w tym zakresie zadecydowała o kierunkach oddziaływania Banku. W wyniku kroków podjętych ze strony Oddziału Wojewódzkiego Banku Rolnego w Poznaniu i Oddziału Wodnych Melioracji ustalono tryb pracy. Konkretnym efektem tej działalności jest przestrzeganie następujących zasad przez zespół opiniujący:

a) posiedzenia odbywają się według następującego porządku dziennego:

- krótki opis obiektu i rozwiązań technicznych,
- koreferat lub opinia inwestora,
- dyskusja,
- wnioski.

b) na posiedzeniach przedkładane są tylko te założenia, które odpowiadają obowiązującym wymogom,

c) bezpośrednio zainteresowani członkowie ZROPI, to znaczy inwestor i wykonawca, są zapoznani z dokumentacją już przed posiedzeniem i podczas posiedzenia zgłaszają gotowe i jasno ujęte wnioski. Przy poważniejszych inwestycjach opracowywane są koreferaty,

d) inwestor nie przyjmuje referatów mało wartościowych, mając pod tym względem dokładnie sprecyzowane wymagania. Koreferat, według tych wymogów, powinien zawierać następujące dane:

- materiały, na podstawie których opracowana jest opinia,
- uwagi o zapoznaniu się koreferenta ze stanem faktycznym w terenie,
- krótki opis rozwiązań technicznych i ich koszt, według projektu,
- uwagi dotyczące rozwiązań technicznych,
- uwagi dotyczące kosztorysu,
- proponowane ewentualne zmiany przez koreferenta i przybliżony koszt robót po wprowadzeniu tych zmian,
- wnioski odnośnie przydatności projektu w jego obecnej formie, wprowadzenie poprawek i uzupełnień, opracowania nowej alternatywy rozwiązania technicznego kosztorysu,
- w zakresie założeń koreferat powinien zawierać wniosek zasadniczy na temat celowości i pilności inwestycji.

W roku 1962 Bank zajął się między innymi także zagadnieniem nadzoru inwestorskiego nad robotami melioracyjnymi. Uchwałą Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej powołano „zespół inspektorów” oraz

ustalono dla niego regulamin pracy. Kontrola ze strony Banku stwierdziła, że nie wszystkie obowiązki, określone w regulaminie, były wykonywane przez inspektorów nadzoru. Szczególną uwagę zwrócono na terminowość przeprowadzania odbiorów końcowych, które z uwagi na zorganizowany nadzór powinny przebiegać sprawnie. Interwencje podejmowane przez Bank doprowadziły do poprawy działalności nadzoru inwestorskiego na tym odcinku. Pomimo to w dalszym ciągu zdarzają się przypadki nieterminowego przeprowadzania odbiorów robót.

Przyczyną tego jest albo brak operatywnego aparatu wykonawczego, albo niewyznaczenie przez inwestora terminu odbioru robót. W tych wypadkach zarówno wykonawca, jak i inwestor nie wykorzystują swoich uprawnień umownych, nie naliczają i nie egzekwują odszkodowań umownych. W stosunku do wykonawców Bank stosuje sankcje kredytowe i należy spodziewać się poprawy na tym odcinku.

MIECZYŚLAW CZARNECKI
Poznań

Eksperyment w państwowych gospodarstwach rolnych

Decentralizacja i zmiany systemu zarządzania państwowymi gospodarstwami rolnymi, zmiana niektórych warunków ekonomicznych, a zwłaszcza zmiany w cenach zbytu, wreszcie poprawiający się od wielu lat stopień wyposażenia państwowych gospodarstw rolnych w środki produkcji — spowodowały znaczny wzrost produkcji w tych gospodarstwach i poważną poprawę ich rentowności.

Umacnianie się ekonomiki państwowych gospodarstw rolnych oraz zwiększająca się z roku na rok ilość rentownych gospodarstw rolnych, stopniowo i systematycznie zbliżają te gospodarstwa do samowystarczalności finansowej.

Mimo tego, poważnego postępu, metody planowego kierowania rozwojem państwowych gospodarstw rolnych, dobór form pogłębiania rozrachunku, a także stosowane dotąd bodźce ekonomiczne nie osiągnęły na pewno doskonałości. Dla dalszego doskonalenia tych metod konieczne stało się poszukiwanie właściwszych ich form i warunków. Udany okazał się dopiero kompleks reform przeprowadzonych w roku 1957, kiedy to zerwano z metodą administracyjnego kierowania gospodarstwami i doprowadzono do urzeczywistnienia w szerokim zakresie zasad rozrachunku gospodarczego oraz zaczęto uwzględniać ekonomiczne warunki rozwoju.

W celu zebrania dalszych doświadczeń o funkcjonowaniu różnych metod kierowania planowym rozwojem rolnictwa, doboru najwłaściwszych form pogłębiania rozrachunku gospodarczego i doskonalenia bodźców ekonomicznych, Ministerstwo Rolnictwa, poczynając od roku gospodarczego 1961—1962, wprowadziło eksperymentalnie w 20 wybranych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej zmiany niektórych warunków ekonomicznych oraz zasad systemu finansowego, obowiązującego w państwowych gospodarstwach rolnych. Za eksperymentalnym wprowadzeniem zmian do obecnego systemu finansowego przemawiały głównie następujące czynniki:

- a) wzrastające zyski gospodarstw, przy równoczesnych różnych dopłatach z budżetu państwa w postaci tak zwanych dotacji przedmiotowych,
- b) nierealność dotychczasowej amortyzacji i konieczność dostosowania jej do aktualnej wartości środków trwałych,
- c) zaniedbania w zakresie gospodarki środkami trwałymi, prowadzące do dekapitalizacji majątku trwałego,
- d) zmniejszenie się skuteczności bodźców ekonomicznych obecnego systemu przy wysokich zyskach.

Eksperymentalnymi zasadami systemu finansowego objęto:

- a) siedem gospodarstw, zgrupowanych w Zjednoczeniu Państwowych Gospodarstw Rolnych w Poznaniu,
- b) siedem gospodarstw, zgrupowanych w Zjednoczeniu Państwowych Gospodarstw Rolnych w Łodzi,
- c) sześć gospodarstw, zgrupowanych w Zjednoczeniu Państwowych Gospodarstw Rolnych we Wrocławiu.

Celem eksperymentu jest wypróbowanie działania zmienionych, zastrzonych zasad systemu finansowego, stawiających te gospodarstwa w warunkach zbliżonych do samowystarczalności finansowej, przy równoczesnym zapewnieniu im większej swobody w wykorzystywaniu środków produkcji oraz środków finansowych na reprodukcję rozszerzoną.

Chodzi głównie o zastosowanie możliwości, w pierwszym rzędzie ograniczenia ilości wskaźników dyrektywnych do planu, usprawnienia systemu opłat za pracę oraz o zlikwidowanie niektórych dotacji przedmiotowych i dotacji na finansowanie inwestycji, a następnie o zastosowanie możliwości tworzenia funduszu inwestycyjno-remontowego, wprowadzenia pełnych odpisów amortyzacyjnych i zmian zasad podziału zysku.

W tym celu do eksperymentu zostały wybrane gospodarstwa wykazujące się trwałą i dostatecznie wysoką rentownością, o stosunkowo wyższym stopniu wyposażenia w środki produkcji oraz posiadające fachową kadre kierowniczą i ustabilizowaną załogę. Wprowadzenie eksperymentalnych zasad systemu finansowego w wymienionych gospodarstwach nastąpiło na podstawie pisemnych porozumień z kierownikami i samorządami robotniczymi zainteresowanych gospodarstw.

System finansowy, którym objęto gospodarstwa eksperymentujące, wprowadził zmiany, które z jednej strony obniżają zyski gospodarstw przez zwiększenie odpisów amortyzacyjnych i cofnięcie dotacji przedmiotowych, z drugiej zaś strony wprowadzają zasadę samowystarczalności gospodarstw w zakresie działalności inwestycyjno-remontowej przez stworzenie funduszu inwestycyjno-remontowego (tylko inwestycje związane z nowymi kierunkami produkcji mogą być finansowane ze środków budżetowych). Zmiany tego systemu w głównych zarysach są następujące:

1. W planowaniu finansowo-gospodarczym tych gospodarstw obowiązują dwa dyrektywne wskaźniki, a mianowicie:

- a) limit funduszu płac,
- b) wskaźnik udziału nakładów w dochodach brutto, zamiast dotychczasowego wskaźnika zysku planowego lub straty.

Ograniczenie wskaźników dyrektywnych do planów finansowo-gospodarczych gospodarstw eksperymentujących jedynie do dwóch stanowi dalsze rozszerzenie uprawnień kierownictwa gospodarstw i samorządu robotniczego w doborze takich kierunków i metod produkcji, które zapewniają najlepsze wykorzystanie konkretnych warunków ekonomicznych, glebowych i klimatycznych danego gospodarstwa.

2. Wzrosły uprawnienia kierowników gospodarstw w zakresie dysponowania funduszem płac; mogą oni w porozumieniu z samorządem robotniczym podwyższać stawki płac akordowych i godzinowych w granicach do 20% w stosunku do starych stawek, wynikających z układu zbiorowego pracy (dyrektor wojewódzkiego zjednoczenia państwowych gospodarstw rolnych może podwyższyć te stawki o dalsze

Analiza wykazała, że w warunkach porównywalnych do roku 1960—1961 wszystkie bez wyjątku gospodarstwa eksperymentalne zamknęły swoje bilanse za rok 1961—1962 zyskami.

Zestawienie podstawowych wskaźników planu i wykonania w gospodarstwach eksperymentalnych (średnia z 20 gospodarstw)

(w tysiącach złotych)

	Rok 1960-1961		Rok 1961-1962	
	plan	wyko- nanie	plan	wyko- nanie
Sprzedaż produkcji podstawowej na 100 hektarów użytków rolnych	1075	1197	1202	1266
Produkcja towarowa netto na sto hektarów użytków rolnych	858	955	933	988
Nakłady ogółem na sto hektarów użytków rolnych	1076	1200	1259	1362
Fundusz płac na sto hektarów użytków rolnych	373	398	372	380
Zysk na sto hektarów użytków rolnych	167	331	86	96
Wartość produkcji towarowej netto na jednego pracownika	36	38	44	44
Fundusz płac na jednego pracownika	16	16	18	18

Gospodarstwa eksperymentalne powiększyły w roku ubiegłym produkcję towarową, w znacznym stopniu podniosły wartość pogłowia i bardziej gospodarnie dysponowały środkami produkcji. Na uwagę zasługuje fakt, że bez wprowadzenia eksperymentu gospodarstwa te uzyskałyby zyski o jedną trzecią wyższe niż w roku poprzednim. Dość ostre warunki eksperymentu sprawiły, że rentowność tych gospodarstw spadła o dwie trzecie, a cztery z nich zamknęły swą działalność deficytem (w roku 1960—1961 zyski tych gospodarstw stanowiły 14.729 tysięcy złotych). Nakłady za rok 1961—1962, po doprowadzeniu ich do porównywalności z okresem poprzedzającym eksperyment, wzrosły w przeliczeniu na 100 ha o 162 tysiące złotych, a w przeliczeniu na jeden hektar użytków rolnych średnio o 1,8%. Wzrost ten uzasadniony był koniecznością zakupu większej ilości pasz treściwych dla zwiększonego pogłowia inwentarza żywego.

Stan zatrudnienia zmniejszono o 0,2 na sto hektarów w stosunku do roku poprzedniego średnio dla całej grupy gospodarstw i o 5% w gospodarstwach nie posiadających zakładów przemysłowych.

Chociaż w gospodarstwach eksperymentalnych rozszerzono uprawnienia kierowników i samorządów robotniczych do swobodniejszego dysponowania funduszem płac, wydatki placowe wzrosły w roku 1961—1962, w stosunku do roku poprzedniego, zaledwie o 1,2%. Należy stwierdzić, że kierownicy gospodarstw eksperymentalnych nie korzystali na ogół ze swych uprawnień w zakresie poszukiwania i próbnego stosowania odmiennych zasad wynagradzania za pracę. Jedynie w PGR Sadków w okresie żniw zastosowano 20% podwyżkę stawek za pracę przy zwożeniu zbóż, co dało dobre wyniki, gdyż gospodarstwo zakończyło żniwa dość wcześnie.

Kierownicy gospodarstw nie wykazywali inicjatywy w kierunku poszukiwania nowych, słuszniejszych i obustronnie korzystniejszych form wynagradzania, a instancje terenowe państwowych gospodarstw rolnych ani czynniki polityczno-społeczne nie zdołały pobudzić tej inicjatywy. Brak było również wniosków w tym zakresie ze strony samorządów robotniczych. Należy jednak stwierdzić, że wprowadzenie eksperymentalnych form wynagradzania nie jest sprawą łatwą dla kierowników poszczególnych gospodarstw bez wskazania im ogólnych kierunków poszukiwania słuszniejszych zasad wynagradzania za pracę. Generalny Inspektorat Państwowych Gospodarstw Rolnych, widząc potrzebę udzielenia kierownikom gospodarstw pomocy w tym zakresie, zamierza w bieżącym roku opracować odpowiednie wskazania i sugestie.

Jednym z czynników, który najbardziej zaważył na rentowności poszczególnych gospodarstw była rozbieżność między prawidłowym naliczeniem odpisów amortyzacyjnych, a planowanymi kosztami z tego tytułu. W wyniku przeceny wartości środków trwałych i zastosowania pełnych stawek amortyzacyjnych odpisy z tego tytułu wyniosły w roku 1961—1962 trzynaście milionów sześćset tysięcy złotych i były o 8,8 miliona złotych wyższe (to jest o 185%) w stosunku do roku ubiegłego. Z uwagi na to, że zagadnienie amortyzacji jest jak najściślej związane z samym eksperymentem warto porównać udział amortyzacji w ogólnej sumie nakładów w latach 1960—1961 i 1961—1962. Udział ten wzrósł w przybliżeniu o 10% na korzyść roku 1961—1962, a w niektórych gospodarstwach wynosił (w procentach):

	Rok 1960-61	Rok 1961- 1962
Państwowe Gospodarstwo Rolne Sadków	6,4	22,3
Państwowe Gospodarstwo Rolne Mchowo	7,8	18,9
Państwowe Gospodarstwo Rolne Skłoty	7,2	19,8
Państwowe Gospodarstwo Rolne Kłębowice	6,2	18,9
Państwowe Gospodarstwo Rolne Babsk	13,3	18,6

Jak z powyższego wynika wzrost amortyzacji wobec zmiany podstawy przy naliczaniu odpisów był bardzo znaczny i w wysokim stopniu wpłynął na obniżkę rentowności. Biorąc jednak pod uwagę cel akumulacji tak wysokich środków należy uznać, że zmiana wysokości odpisów pozwoliła na stworzenie odpowiedniego funduszu, który zasadniczo wystarcza na zaspokojenie potrzeb gospodarstw na odcinku inwestycyjno-remontowym.

Po głębszej analizie sytuacji na odcinku amortyzacji oddziały Banku Rolnego, jak również Ministerstwo Rolnictwa ustaliły, że w wielu wypadkach obciążenie produkcji tak wysokimi kosztami amortyzacji było nie w każdym przypadku słuszne, a wynikało z następujących powodów:

a) państwowe gospodarstwa rolne posiadają pałace oraz budynki mieszkalne, przemysłowe i gospodarcze, wzniesione w ubiegłym stuleciu lub w okresie międzywojennym, o kosztownej konstrukcji, z grubymi murami i elementami dekoracyjnymi (kolumny, podcienia). Wartość ich po przecenie jest bardzo wysoka, a przydatność — w świetle obecnych wymagań — ograniczona,

b) wycena budynków, zastosowana przy powszechnej inwentaryzacji, jest w wielu wypadkach zbyt wygórowana. Za wysoko wyceniono budynki stare o niskiej wartości użytkowej. Koszt jednego stanowiska dla zwierząt w starym budownictwie jest często znacznie wyższy niż w budownictwie nowym (gospodarstwo Babsk posiada spichrz z 1833 roku o pojemności 150 ton. Jego wartość inwentaryzacyjna (nowa) wynosi 693 tysiące złotych, czyli 4.620 złotych za tonę pojemności, która w nowym, typowym spichrze kosztuje 2.667 złotych),

c) produkcja w państwowych gospodarstwach rolnych obciążana jest kosztem amortyzacji budynków mieszkalnych, stanowiących w niektórych gospodarstwach do 50% całości odpisów amortyzacyjnych,

d) gospodarstwa posiadają często budynki mieszkalne, wykorzystywane przez inne przedsiębiorstwa lub urzędy (zakłady budowlano-remontowe, rady narodowe, urzędy pocztowe, szkoły, przedszkola itp.) lub innych użytkowników. Czyszczy uzyskiwany za odnajmowanie tych pomieszczeń jest minimalny i waha się w granicach od 2 do 15% nowej amortyzacji,

e) na rentowność gospodarstw uprzemysłowionych poważny wpływ wywiera amortyzacja gorzelni i urządzeń przemysłowych nie w pełni wykorzystanych.

Odpisy amortyzacyjne i odpisy z zysku na cele inwestycyjno-remontowe wyniosły 20,8 miliona złotych. Kwota ta pokrywa w 86% potrzeby w zakresie inwestycji i remontów kapitałowych, zaplanowane przez gospodarstwa i wyrażające się sumą 24,1 miliona złotych.

Pokrycie tych potrzeb własnymi środkami wynosi: w gospodarstwach Wojewódzkiego Zjednoczenia Państwowych Gospodarstw Rolnych w Poznaniu — 96%, w Wojewódzkim Zjednoczeniu w Łodzi — 96%, w Wojewódzkim Zjednoczeniu we Wrocławiu — 72%.

Należy podkreślić, że w porównaniu do roku 1961 ogólna suma nakładów inwestycyjnych w gospodarstwach eksperymentalnych zaplanowana została na rok 1962 w sumie wyższej o 1,4 miliona złotych, a nakłady na remonty kapitalne wzrosły o 1,8 miliona złotych.

Plan inwestycyjny badanych gospodarstw na rok 1962 nie został wykonany. Przyczyną tego było zbyt późne zatwierdzenie planów inwestycyjnych i limitów ze środków własnych na rok 1962, wskutek czego gospodarstwa nie mogły już znaleźć wykonawców.

Ponieważ znaczna część inwestycji w zakresie budownictwa (które w ogólnej sumie kosztów planowanych robót kapitalnych stanowiły ponad 43%) nie została wykonana w roku 1962, zakumulowane środki przeszły na rok bieżący. Pozwoli to na swobodniejsze finansowanie programu inwestycji i kapitalnych remontów w roku 1963. Zakupy maszyn, przewidziane w planie, zostały w większości zrealizowane. Stwierdzono jednak, że w niektórych gospodarstwach wraz z włączeniem do produkcji nowo nabytych maszyn nie następuje likwidacja maszyn starych, mało wydajnych i już zamortyzowanych (np. stare lokomobile i dwa zetory w PGR Babsk oraz wyeksploatowany zetor i dwa stare ursusy C-45 w PGR Sadków).

Przydziały maszyn nie zawsze uwzględniały postulaty gospodarstw, a priorytet gospodarstw eksperymentalnych w tym zakresie praktycznie nie był jeszcze honorowany. Tak więc gospodarstwu Cielądz w Wojewódzkim Zjednoczeniu Państwowych Gospodarstw Rolnych w Łodzi przydzielono wprawdzie ciągnik DT-54, ale pod warunkiem równoczesnego nabycia dużego silosokombajnu radzieckiego, którego gospodarstwo nie potrzebowało, posiadając nowy orkan i tak niedostatecznie wykorzystywany (gospodarstwo to posiada 288 ha użytków rolnych i sieje kukurydzę na 18 hektarach). W gospodarstwie Marianów (WZ PGR we Wrocławiu posiada 388 ha użytków rolnych) brak jest w ogóle silosokombajnu oraz nowoczesnych maszyn i ciągników. Zjednoczenie nie zaspokoiło tych potrzeb, chociaż dysponowało odpowiednim sprzętem. Gospodarstwo Sadków (podległe temu samemu zjednoczeniu — 713 ha użytków rolnych) posiada dziewięć ciągników, z których trzy są już nie do użytku. Całoroczne starania o zetor-super nie dały rezultatu.

Wnioski z dotychczasowej działalności wyżej wymienionych gospodarstw

Oceniając eksperyment zastosowany w państwowych gospodarstwach rolnych można stwierdzić, że daje on stosunkowo dobre wyniki. Zwiększa się wybitnie zainteresowanie gospodarstw tak efektami finansowymi, jak i efektami produkcyjnymi. Wiele gospodarstw nie korzystało w zasadzie w ciągu roku z kredytów bankowych, gdyż przez wczesną realizację uzyskanej produkcji zapewniały sobie dostateczną ilość środków finansowych na pokrycie swoich potrzeb (np. Marianów, Małuszów i Piotrowice z Wojewódzkiego Zjednoczenia we Wrocławiu). Na koniec roku kilka gospodarstw, które wygospodarowały najlepsze zyski w przeliczeniu na sto hektarów użytków rolnych posiadały własne środki na rachunkach bankowych.

Już w pierwszym roku gospodarstwa eksperymentujące dostarczyły danych w paru bardzo istotnych sprawach. Najważniejsze dotyczyły problemu amor-

tyzacji. Do niedawna niektórzy działacze postulowali szybkie sprawdzenie w państwowych gospodarstwach rolnych wyników powszechnej inwentaryzacji, jako podstawy do określenia odpisów amortyzacyjnych. Doświadczenia dwudziestu eksperymentujących PGR wskazują, że słuszną była decyzja przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, odraczająca termin wprowadzenia tej zmiany.

Nowy poziom odpisów amortyzacyjnych można będzie wprowadzić w państwowych gospodarstwach rolnych po skorygowaniu sposobów wyceny majątku trwałego i równocześnie ze zmianą niektórych przepisów (np. o funduszu zakładowym, o dotacjach itp.).

Gospodarstwom eksperymentalnym należałoby stworzyć lepsze warunki do wykonywania zadań produkcyjnych, a mianowicie:

— zapewnić priorytet w inwestycjach w ramach funduszy, które mogą one gromadzić na ten cel i dopomóc w szybkim podniesieniu wydajności pracy, bowiem stan zatrudnienia w tych gospodarstwach jest zbyt wysoki (21,6 na 100 ha),

— przeszkolić kierowników i księgowych w zakresie ekonomiki produkcji,

— uwolnić gospodarstwa od zbędnych środków produkcji, a szczególnie budynków wykorzystywanych przez innych użytkowników,

— upoważnić gospodarstwa eksperymentalne do zmniejszenia stawki amortyzacyjnej od niektórych budynków częściowo tylko użytkowanych oraz od budynków, których wartość użytkowa nadmiernie odbiega od wartości inwentarzowej.

Dalszym z kolei warunkiem zarówno „czystości” eksperymentu, jak i możliwości poprawienia wyników przez gospodarstwa eksperymentujące jest przestrzeganie przez zjednoczenia wojewódzkie i inspektoraty zasady pełnej samorządności tych gospodarstw zarówno w zakresie ich działalności inwestycyjnej, jak i działalności eksploatacyjnej. Należałoby wyeliminować wypadki narzucania gospodarstwom zakupu zbędnych, kosztownych maszyn, jak i narzucania profilu produkcji i struktury zasiewów (np. zmuszenie gospodarstwa Piotrowice do zasiewu owsa zamiast pszenicy jarej).

Należałoby bardziej zainteresować załogi państwowych gospodarstw rolnych eksperymentem oraz rozłożyć nad nimi opiekę ze strony wojewódzkich zjednoczeń.

W okresie podpisywania porozumień w sprawie podjęcia eksperymentu załogi dyskutowały nad odmiennymi jego zasadami i przewidywanymi skutkami ekonomiczno-finansowymi.

W ciągu roku jednak ani organa terenowe państwowych gospodarstw rolnych, ani inne czynniki nie podejmowały kroków zmierzających do zwiększenia zainteresowania załóg istotą eksperymentu. Stąd też zainteresowanie załóg istotą i przebiegiem eksperymentu nie jest takie, na jakie można było liczyć i praktycznie zainteresowanie to ogranicza się do skutków finansowych, wpływających na wynik działalności, jako podstawę do określenia wysokości nagród.

Rozwiązanie tych głównych problemów, jakie stoją obecnie przed państwowymi gospodarstwami rolnymi w ogóle, będzie możliwe po uzyskaniu doświadczeń i wypracowaniu nowych form gospodarowania przez gospodarstwa eksperymentalne, co jest zasadniczym ich celem.

JANUSZ GAŚOWSKI

Dokumentacja projektowo-kosztorysowa warunkiem prawidłowego planowania i realizacji inwestycji

Prawidłowe ustalenie zadań inwestycyjnych w planach rocznych posiada istotny wpływ na realność wykonania tego planu.

Trzeba jednak stwierdzić, w oparciu o doświadczenia z opracowywania projektów planów i przebiegu ich realizacji w latach ubiegłych, że nie zawsze przy opracowywaniu projektów planów bazuje się na właściwych podstawach umożliwiających prawidłowe ustalenie zakresu rzeczowego i kosztów określonych inwestycji.

Do podstaw tych zaliczam prawidłowość przygotowania inwestycji do realizacji w szerokim tego słowa znaczeniu, a zwłaszcza przygotowanie inwestycji do realizacji od strony dokumentacyjnej.

Wymogi dokumentacyjne dla inwestycji — polegających na budowie — są rokrocznie precyzowane w instrukcjach Komisji Planowania przy Radzie Ministrów do opracowania projektu narodowego planu gospodarczego na dany rok. Tak na przykład w odniesieniu do projektu planu na rok 1962, w paragrafie 23 rozdziału „Inwestycje i rozdział robót budowlano-montażowych” Instrukcji Komisji Planowania przy Radzie Ministrów do opracowania projektu narodowego planu gospodarczego na rok 1962 stwierdza się: „Warunkiem włączenia do projektu planu na rok 1962 zadań inwestycyjnych, polegających na budownictwie inwestycyjnym — jest posiadanie zatwierdzonego projektu wstępnego wraz ze zbiorczym zestawieniem kosztów oraz posiadanie najpóźniej do dnia 31.12.1961 r. dokumentacji techniczno-roboczej...”. Podobnie sprecyzowano wymogi dokumentacyjne w odniesieniu do projektu planu inwestycyjnego na rok 1963.

W porównaniu z instrukcją, dotyczącą roku 1962, ustalono¹⁾ dzień 1 września roku 1962 jako termin posiadania projektu wstępnego, jako warunek włączenia inwestycji polegających na budownictwie do projektu planu na rok 1963. W odniesieniu do dokumentacji techniczno-roboczej obowiązuje nadal termin dnia 31 grudnia roku przedplanowego. Wymogi odnośnie dokumentacji techniczno-roboczej zostały bardziej zróżnicowane w zależności od rodzajów budownictwa, na przykład:

— w odniesieniu do budownictwa powszechnego (ogólnego) warunkiem włączenia zadania inwestycyjnego do projektu planu na rok 1963 było posiadanie w dniu 31.12.1962 roku pełnej dokumentacji techniczno-roboczej na wszystkie obiekty przewidziane do realizacji w roku 1963;

— w zakresie budownictwa specjalistycznego (przemysłowego, inżynieryjno-ładowego, wodnego itp.) warunkiem włączenia inwestycji do projektu planu na rok 1963 było posiadanie w dniu 31.12.1962 roku zatwierdzonych pełnych projektów techniczno-roboczych dla obiektów o cyklu realizacji wynoszącym do 12 miesięcy, a dla obiektów o cyklu dłuższym od 12 miesięcy — części projektów techniczno-roboczych na poszczególne rodzaje robót przewidzianych do realizacji w roku 1963.

Z kolei przepisy o finansowaniu inwestycji i kapitalnych remontów warunkują podjęcie realizacji i finansowania inwestycji od posiadania pełnej wymaganej dokumentacji projektowo-kosztorysowej na dany rok²⁾.

Jak z powyższego wynika, obowiązujące przepisy stwarzają warunki dla prawidłowego opracowywania

rocznych planów inwestycyjnych z punktu widzenia powiązania planowanych nakładów z niezbędną dokumentacją projektowo-kosztorysową.

W praktyce jednak inwestorzy (wszystkich szczebli) nie podporządkowują się w pełni obowiązującym wymogom, o czym świadczą między innymi następujące dane: w roku 1961 włączono do planu inwestycyjnego inwestycje jednostek planu centralnego, które jeszcze na początku drugiego kwartału nie posiadały wymaganej dokumentacji projektowo-kosztorysowej prawie dla 90% limitu nakładów na rok 1961. Analiza projektu planu inwestycyjnego na rok 1962, przeprowadzona przez banki w sierpniu 1961 roku, wykazała, że jednostki objęte planem centralnym nie posiadały wymaganej dokumentacji projektowo-kosztorysowej na ponad 25% nakładów planowanych na rok 1962³⁾. Dla bliższego omówienia tego zagadnienia zaczerpnięto przykłady z rocznych planów inwestycyjnych Ministerstwa Komunikacji. Tak więc w resorcie komunikacji braki dokumentacji projektowo-kosztorysowej w okresie opiniowania projektu planu na rok 1962 (sierpień 1961 r.) wynosiły około 30% limitu nakładów na roboty budowlano-montażowe, z tego około 50% braków dotyczyło inwestycji kontynuowanych i około 50% inwestycji nowych. Gros braków koncentrowało się w grupie inwestycji centralnych (95% ogółu braków). Przy założeniu dotrzymania przez biura projektowe terminów opracowania brakującej dokumentacji i przyspieszenia prac organów opiniujących i zatwierdzających, braki dokumentacji na koniec roku (31.12.1961 r.), według szacunku Banku Inwestycyjnego, miały wynieść około 7% limitu budownictwa resortu. Jak się okazało, faktyczne braki dokumentacji na dzień 1 stycznia 1962 roku były znacznie wyższe i wyniosły około 13% ogółu nakładów na budownictwo resortu w roku 1962. Podobnie przedstawiała się sytuacja w resorcie komunikacji w projekcie planu na rok 1963, gdzie braki dokumentacji według stanu z sierpnia 1962 roku wynosiły nieco mniej niż w 1961 roku, bo 26,3% nakładów planowanych na roboty budowlano-montażowe. Z tego braki dla inwestycji kontynuowanych dotyczyły 24,8% i inwestycji nowo rozpoczynanych 31,6% nakładów na roboty budowlano-montażowe.

Inwestycje priorytetowe w końcu sierpnia 1962 roku nie posiadały dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla około 38% nakładów na roboty budowlano-montażowe. Braki projektów wstępnych według stanu na dzień 1 września 1962 roku dotyczyły 5,4% planowanych nakładów na roboty budowlano-montażowe. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, iż rokrocznie występują tak poważne rozmiary braków dokumentacji projektowo-kosztorysowej w okresie opracowywania projektów planu w resorcie komunikacji, mimo posiadania rozbudowanej własnej sieci specjalizowanych (branżowych) biur projektowych. Niniejszy artykuł zwraca uwagę tylko na braki dokumentacji, natomiast odrębnym zagadnieniem jest jakość i kompletność tej dokumentacji. Niezabezpieczenie inwestycji w minimum wymaganej dokumentacji niejednokrotnie uniemożliwia:

a) inwestorom (wszystkich szczebli) umieszczanie w rocznych planach poszczególnych inwestycji oraz utrudnia prawidłową wycenę kosztów inwestycji, prawidłowe ustalenie zaangażowania inwestycyjnego, właściwą koncentrację nakładów itp.,

b) przedsiębiorstwom wykonawczym — właściwe opracowanie planów produkcji i planów zaopatrzenia materiałowego, planów organizacji robót (na poszczególnych placach budowy) oraz uniemożliwia wprowa-

1) Patrz również Uchwała Nr 166/62 KERM z dnia 11 maja 1962 r. w sprawie zaostreżenia wymogów posiadania w niezbędnym zakresie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla inwestycji kontynuowanych i nowo rozpoczynanych w latach 1963–65.

2) Banki finansujące inwestycje notyfikują umowy o wykonanie robót budowlano-montażowych po stwierdzeniu posiadania dokumentacji projektowo-kosztorysowej na zakres robót objętych umową. Przedsiębiorstwom budowlano-montażowym nie wolno natomiast rozpoczynać robót bez uprzedniej notyfikacji umowy przez bank.

3) Por. Z. Saldak „Aktualne zagadnienia analizy procesu inwestycyjnego” — *Finanse* Nr 1/62.

dzenie w szerokim zakresie zasad rozliczeń w oparciu o ryczałty umowne i elementy scalone⁴⁾.

W świetle powyższego, już na etapie budowy planu można mieć wątpliwości co do realności wykonania zakresu rzeczowego i uzyskania zakładanych efektów produkcyjno-usługowych w wyniku tak zaplanowanych inwestycji. Charakterystyczne jest, że rokrocznie w okresie opracowywania projektu planu inwestycyjnego na rok następny, brak dokumentacji projektowo-kosztorsowej są bardzo poważne, natomiast inwestorzy zakładają optymistycznie, że brakująca dokumentacja — głównie chodzi o dokumentację techniczno-roboczą — zostanie w terminie do dnia 31 grudnia danego roku uzupełniona. Utarło się już nawet powiedzenie wśród pracowników służb inwestycyjnych, że wykazywane przez banki, w opiniach resortowych projektów planów inwestycyjnych, braki dokumentacji techniczno-roboczej w okresie opracowywania planu — a więc w sierpniu—wrześniu roku przedplanowego — są brakami, które mieszczą się w „ramach przepisów”, są brakami „ustawowymi”. Inwestorzy legitymują się umowami lub oświadczeniami akceptowanymi przez biura projektowe, z których zawychyż wynika, że terminy uzupełnienia brakującej dokumentacji, przypadające w licznych przypadkach na czwarty kwartał, z tego w większości na grudzień roku przedplanowego, zostaną dotrzymane. Niestety duże spiętrzenie się prac w biurach projektowych w czwartym kwartale roku przedplanowego powoduje, że wiele terminów umownych opracowania brakującej dokumentacji nie jest dotrzymywanych. Świadczy o tym również przykład zaczerpnięty z Ministerstwa Komunikacji, gdzie szacowane przez bank braki dokumentacji techniczno-roboczej dla planu inwestycyjnego na rok 1962 na dzień 31.12.1961 roku miały dotyczyć około 200 milionów złotych limitu inwestycyjnego na rok 1962, natomiast faktyczne braki dokumentacji okazały się znacznie większe i wynosiły około 360 milionów złotych.

Braki dokumentacji projektowo-kosztorsowej obok innych przyczyn nie pozostają bez wpływu na zagrożenie wykonania planów rocznych. Tak więc w pierwszym półroczu 1962 r. wykonano zaledwie 38,4% rocznego planu nakładów, a półroczny plan oddawania obiektów do użytku zaledwie w 40%, co odpowiada 10% planu rocznego. Plan roczny został wykonany

przez Ministerstwo Komunikacji w 93,2%, a plan oddawania obiektów do użytku — ilościowo w 75% i wartościowo w 70,4%.

Mając na uwadze skuteczniejsze przeciwdziałanie przedstawionym nieprawidłowościom, występującym dotychczas przy opracowywaniu rocznych planów inwestycyjnych oraz w celu zapewnienia w najwyższym stopniu realności tych planów, wydaje się niezbędne dalsze obostrzenie rygorów (wymogów) dokumentacyjnych dla inwestycji włączanych do planów inwestycyjnych. Uważam, że należałoby wziąć pod uwagę możliwość skrócenia terminu na posiadanie dokumentacji techniczno-roboczej na dzień 1 lub 30 września roku przedplanowego (a nie jak dotychczas dzień 31 grudnia).

Termin taki daje z jednej strony inwestorom i organom planującym możliwość oparcia planów rocznych na realnych podstawach, z drugiej — umożliwia wprowadzenie ewentualnych korekt w projekcie planu jeszcze przed jego zatwierdzeniem. Przy tej propozycji nie wykluczam możliwości wprowadzenia pewnych wyjątków dla niektórych branż, a nawet dla niektórych resortów. Uważam, iż możliwość uwzględnienia powyższego postulatu powinna być wzięta pod uwagę już przy pracach nad wytycznymi do opracowania narodowego planu gospodarczego na rok 1964.

Konieczne jest również, aby oddziały banku, finansujące resortowe biura projektowe, nasiliły kontrole tych biur, mając na uwadze wykrycie przyczyn występowania tak dużych braków dokumentacyjnych w okresie opracowywania planów dla inwestycji resortu komunikacji. Ponadto oddziały finansujące inwestycje powinny w okresie opiniowania projektu planu zwiększyć kontrole stanu zaawansowania prac nad brakującą dokumentacją w biurach projektowych dla zwiększenia realności oceny braków dokumentacji techniczno-roboczej na koniec roku przedplanowego. Nieodwołalne wydaje się również zaostrzenie sankcji wobec tych inwestycji, które mimo wyraźnych rygorów, zawartych w obowiązujących wytycznych i przepisach, zostały wprowadzone do planu — z wyłączeniem przypadków uznanych za wyjątkowe przez Rząd — bez wymaganej dokumentacji techniczno-roboczej i nie posiadały jej jeszcze w dniu 1 stycznia danego roku. Słuszne jest stosowanie systemu bankowych blokad limitów inwestycyjnych dla zadań nie posiadających wymaganej dokumentacji. System ten powinien być nawet nieco zaostrzony. Blokadzie powinny podlegać wszystkie limity i środki finansowe, dla których banki finansujące stwierdzają brak wymaganej dokumentacji według stanu na dzień 1 stycznia, a nie jak w 1962 roku na dzień 31 marca (również i w tym przypadku propozycja nie dotyczy inwestycji włączonych do planu w trybie wyjątkowym). O limity zablokowane powinny być pomniejszone resortowe plany inwestycyjne.

MIROSLAW OLCZYK

4) Stosowanie wymienionych systemów rozliczeń uzależnione jest od odpowiednio wczesnego posiadania prawidłowo opracowanej wymaganej dokumentacji projektowo-kosztorsowej. System rozliczeń oparty o scalone elementy i ryczałty umowne daje istotne korzyści dla uczestników procesu inwestycyjnego i wywiera wpływ na stabilność kosztów inwestycji. Zagadnienie to w szerokim zakresie zostało omówione przez M. Petriego „Stosowanie podstawowych zasad rozliczeń za inwestycyjne roboty budowlano-montażowe”, Wiadomości NBP Nr 11/62.

LIST DO REDAKCJI

Po przeczytaniu artykułu pod tytułem: „Dzień 1 stycznia dniem rzeczywiście wolnym od pracy”, zamieszczonego na łamach Wiadomości NBP Nr 11/62, oddział nasz postanowił ułożyć czynności związane z zamknięciami rocznymi w ten sposób, aby dzień 1 stycznia 1963 roku był dniem wolnym od pracy.

Do podjęcia takiej decyzji przyczyniła się w dużej mierze sugestia głównego księgowego Oddziału Wojewódzkiego NBP w Opolu, który na odprawie głównych księgowych oddziałów operacyjnych w dniu 19 grudnia 1962 roku rzucił hasło: „Oddziały operacyjne województwa opolskiego w dniu 1 stycznia 1963 roku nie pracują”.

Ambicją naszego oddziału było sprostanie postawionym przed oddziałami zadaniom. Pracownicy naszego oddziału chętnie przystosowali się do harmonogramu pracy, zakładającego pracę w godzinach nadliczbowych w dniach 28 i 29 grudnia 1962 roku (dwukrotnie wykup zobowiązań) oraz w dniu 2 stycznia 1963 roku

w zamian za możliwość spędzenia Nowego Roku poza bankiem.

To co kiedyś wydawało się nieprawdopodobne, w praktyce okazało się możliwe i nawet nie tak trudne do wykonania jak przypuszczaliśmy.

Dzięki zezwoleniu na wypłacanie poborów już od 28 grudnia 1962 roku nastąpiło rozładowanie nawału wypłat i rozłożenie ich na okres trzech dni. Największe nasilenie wypłat miało miejsce w dniu 29 grudnia 1962 roku. 31 grudnia 1962 roku płace pobierały jedynie nieliczne jednostki budżetowe. Gros poleceń przelewu i innych dokumentów memoriałowych zrealizowaliśmy w dniu 28 grudnia ubiegłego roku; w tymże dniu wysłaliśmy największą ilość awizów. Dotarły one na pewno do miejsc swego przeznaczenia w dniu 31 grudnia 1962 roku, a więc zalecenia zmniejszenia salda rozliczeń w drodze, przewidziane w ZPB 55/62, zostały wykonane.

Dzień 31 grudnia 1962 roku był dniem o mniejszym nasileniu prac. Zakończyliśmy pracę o godzinie 17.

W dniu 2 stycznia 1963 roku trzech pracowników komórki kasowo-skarbcowej oraz główny księgowy przybyli do pracy o godzinie 7. Wyjęto trzynaście portfeli ze skarbca nocnego na kwotę 208 tysięcy złotych, otempłowano dowody wpłat, sporządzono zbiorcze dowody uznaniowe i primanotę, tak że pracownicy księgowości, przybyli do pracy o godzinie 8, mogli od razu przystąpić do księgowania (pod datą 31 grudnia) dowodów wpłat, pochodzących z kasy wieczorowej (156 sztuk) i z tresora nocnego.

O godzinie 11 wszystkie księgowania (łącznie z kontrolą skarbca), przewidziane zarządzeniami Prezesa i instrukcją o zamknięciach rocznych, były zakończone.

Zakończenie normalnych czynności w dniu 2 stycznia 1963 roku nastąpiło o godzinie 16³⁰; kilku tylko pracowników oddziału pracowało do godziny 19 nad sporządzeniem miesięcznego wykazu stanów rachun-

ków bankowych, sumowaniem księgi głównej i innymi sprawozdaniami, na wykonanie których w ciągu normalnych godzin pracy w dniach następnych nie mogliśmy liczyć, ze względu na uszczuploną obsadę personalną wydziału (jeden vacat, jeden urlop macierzyński, jedna choroba).

Dzięki wspólnemu wysiłkowi sprostaliśmy wszystkim nałożonym na nas zadaniom. Bilans oddziału został przyjęty bez usterek.

Dzień 1 stycznia 1963 roku — po raz pierwszy od roku 1948 — był w oddziale NBP w Kluczborku dniem całkowicie wolnym od pracy. Mamy nadzieję, że od tej pory każdy następny Nowy Rok będzie dla pracowników wydziałów operacyjno-rachunkowych — przynajmniej w mniejszych oddziałach NBP — dniem odpoczynku.

KAZIMIERA LES
Kluczbork

CDMP