JERZY TARAJKOWSKI

PLANOWANIE JAKO JEDEN Z INSTRUMENTÓW POLITYKI EKONOMICZNEJ

Aktualnie w Polsce dokonuje się ewidentna zmiana treści, funkcji i zakresu planowania w nie spotykanej dotąd skali. Wśród przyczyn tego procesu wymienić należy wprowadzoną w Polsce reformę gospodarczą oraz próby modyfikacji systemu społeczno-politycznego. Presja, jaką wzajemnie wywierają na siebie: społeczeństwo, sfery rządzące oraz tzw. otoczenie (partnerzy handlowi, kredytobiorcy oraz partnerzy polityczni), determinuje niedwuznacznie sposób, szybkość i zakres wspomnianych przekształceń. Popularny charakter niniejszego opracowania oraz wyznaczone jego rozmiary skłaniają do wyeksponowania jedynie trzech istotnych punktów rozumowania, jakie nasuwają się w ramach wyznaczonego tematu: historycznego, społecznego i politycznego.

1. Historyczny aspekt planowania

Planowanie w Polsce w tej wersji, którą wprowadził powojenny ustrój polityczny, kojarzy się (co do tego nie ma wątpliwości) z systemem centralnego planowania i sterowania gospodarką oraz społeczeństwem. Stało się tak dlatego, ponieważ politycy, którzy doszli do władzy po II wojnie światowej w Polsce, przejęli wzorce oparte na centralnym sterowaniu zasobami i społeczeństwem. Istniejące warunki obiektywne (tzn. niezależne od Polski) uzasadniały po części taki punkt widzenia. Wywołało to oczywiście określone skutki w zakresie planowania w skali ogólnospołecznej. Wprawdzie Manifest PKWN zapowiadał nacjonalizację jedynie podstawowych dziedzin i podmiotów gospodarczych (banki, koleje, huty, kopalnie, fabryki, łączność), to jednak procesu etatyzacji gospodarki nie udało się zahamować. Proces ten sprzyjał rozszerzeniu bezpośredniego ingerowania w bieżącą i przewidywaną działalność gospodarczą. Trzeba zaznaczyć, że w latach czterdziestych, bezpośrednio po II wojnie światowej, zaczęto tworzyć w Polsce podstawy planowania oparte na własnych koncepcjach bazujące na gospodarce rynkowej. Pomocne były w tym również pozytywne doświadczenia planowania problemowego, a następnie całościowego makroekonomicznego, jakie polscy planiści zebrali w drugiej połowie lat trzydziestych i na początku lat czterdziestych. Doświadczenia te dotyczyły nie tylko planów inwestycyjnych, uprzemysłowienia (plan inwestycyjno-finansowy COP), ale także planowania długookresowego. Już w roku 1938 rząd przedłożył sejmowi pierwszy polski plan perspektywiczny na lata 1938 – 1954. Znamienną cechą tego planu było następujące zhierarchizowanie celów:

– cel I rzędu – wzrost potencjału gospodarczego Polski;
– cele II rzędu – rozbudowa sektora militarnego;
– rozwój komunikacji, rolnictwa, urbanizacji, uprzemysłowienia;
– likwidacja różnic między Polską A i B[1].

Dalsze doświadczenia planistyczne zdobywano w czasie II wojny światowej w Wielkiej Brytanii i dotyczyły one prac koncepcyjnych oraz planowania perspektywicznego. W okresie tym rozwinęło się szczególnie planowanie przestrzenne, urbanistyczne oraz planowanie rekonwersji gospodarki polskiej i zmian jej struktury na okres całego pokolenia (30 lat). Kolejnym rozwinięciem planistycznej koncepcji polityki rozwoju stało się podejście cybernetyczne, według którego dziedziny podlegające planowaniu można scharakteryzować za pomocą aparatu pojęciowego cybernetyki[2]. Równocześnie z pracami teoretycznymi trwała realizacja planu odbudowy gospodarki. Obydwa nurty: teoretyczny i praktyczny mogły dać (szczególnie przy swobodnym rozwoju teorii) oryginalne twórcze rozwiązania. Niestety, nurt ten został przerwany pod koniec lat czterdziestych na skutek forsowania przez ówczesne siły polityczne (artykułowane wypowiedziami ministra H. Minca) koncepcji totalnego planowania centralnego. Wykluczono w niej możliwość działania obiektywnych mechanizmów ekonomicznych. Skazywało to z góry na niepowodzenie całą koncepcję planowania, a w efekcie rzutowało na wyniki procesów rozwojowych w Polsce. W bilansie działań opartych na planowaniu trudno jest dzisiaj wymieniać jedynie sukcesy wzrostu produkcji bez negatywów centralnego planowania, znajdujących wyraz we wszystkich bez mała dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Zagadnienie to prowadzi nas wprost do cechy, jaką można zauważyć w planowaniu scentralizowanym, a która nosi miano asymetrycznej struktury instrumentów polityki. Do cechy tej powrócimy w części dotyczącej aktualnych wymogów planowania.

To, co dotąd powiedzieliśmy o historycznym aspekcie planowania, dotyczy ostatnich dziesięcioleci. Taki punkt widzenia można nazwać uwagami o współczesnej historii planowania. Jest zatem jeszcze drugi punkt widzenia, o charakterze sekularnym. Chodzi w nim o przytoczenie stwierdzeń, które podważają sensowność absolutnej przewagi i wyłącznego traktowania planowania centralnego jako instrumentu polityki ekonomicznej. Planowanie w ogóle, ale także planowanie centralne było od tysięcy lat jednym z instrumentów polityki społeczno-ekonomicznej państwa. Współcześni planiści zwykli zapominać o istniejących do dziś śladach materialnych tego planowania w postaci egipskich piramid, systemów irrygacyjnych oraz planów urbanistycznych osiedli i miast. Planowanie jest cechą zakodowaną w ludzkiej aktywności i tkwi w procesach rozwojowych od czasów zamierzchłych cywilizacji.

Planowanie scentralizowane osiągnęło swoje nowożytne apogeum w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Przejawiło się to w postaci stalinowskiej koncepcji centralnego dysponowania i alokacji wszystkich

[1] Więcej informacji o treści tego planu zawiera jedna z nielicznych publikacji na ten temat, jakie ukazały się w Polsce po II wojnie światowe: **I. Kostrowicka**, Z dziejów polskiej myśli planistycznej, w: Problemy planowania i polityki społeczno-gospodarczej, red. A. Łukaszewicz, PWE, Warszawa 1980, s. 259 - 275.

[2] Nakładem Centralnego Urzędu Planowania zaczęła ukazywać się seria zeszytów „Biblioteczki Planu Odbudowy Gospodarczej". Zeszyt 3 stanowi praca **H. Greniewskiego**, ABC gospodarki planowej, która była elementarnym wykładem uproszczonej wersji planu gospodarki narodowej.

zasobów, jakimi dysponowała gospodarka i społeczeństwo[3]. Praktyczna realizacja tej koncepcji sprowadzała się m.in. do likwidacji efektywnych ekonomicznie sektorów własnościowych oraz dziedzin gospodarki, które w każdej sytuacji mogły stanowić choćby wspomaganie układu wiodącego. Mamy tu na myśli sektor drobnego przemysłu prywatnego, który wzbogaca asortyment towarów i zwiększa ich podaż, a także uznane na świecie polskie rzemiosło, z jego tradycjami i fachowością. Do takich dziedzin zaliczyć należy również sektor rolnictwa oraz drobny handel i usługi. Wyżej wymieniona część struktury gospodarczej została w krótkim czasie zlikwidowana bądź zredukowana do nieistotnych gospodarczo rozmiarów. Procesy rozwoju miały podlegać w całości planowaniu i opierać się na społecznej własności, a planowanie, według założeń, miało redukować do zera możliwe wahania koniunktury gospodarczej. Takie rozwiązanie wszelkich dolegliwości rozwoju społeczno-gospodarczego miało prowadzić do planowanego, nie zakłóconego i powszechnie akceptowanego wzrostu potencjału gospodarki i poziomu życia społeczeństwa.

Jak wszyscy wiemy, nie udało się do dzisiaj osiągnąć żadnego z tych słusznych skądinąd celów. Wzrost potencjału gospodarczego okazał się na dłuższą metę co najmniej w części procesem nie podlegającym prawidłom planowania, a nie przewidziane w planach zakłócenia uniemożliwiły wręcz ich realizację. W wyniku zakłóceń powstawały bowiem niejednokrotnie szkody społeczne, prowadzące nawet do zagrożeń egzystencji społeczeństwa. Nie kwestionowanym przykładem mogą tu być plany gigantycznych inwestycji, których realizacja doprowadziła do katastrofy ekologicznej na niektórych obszarach kraju oraz dewastacji najcenniejszych skarbów kultury narodowej. Zmonopolizowanie własności potencjału gospodarczego, potrzebne w realizowaniu koncepcji scentralizowanego planowania, prowadziło nie tylko do fizycznego zniszczenia zróżnicowanej struktury własnościowej i branżowej w latach czterdziestych. Proces ten odbywał się także kosztem zaniku odpowiedzialności personalnej (ponieważ własność jest społeczna, zatem odpowiedzialne jest całe społeczeństwo, czyli właściwie nikt) oraz stopniowego spadku inicjatywności społecznej. Była ona bowiem sprzeczna z wprowadzoną doktryną jednakowego, przeciętnego poziomu życia w społeczeństwie we wszystkich jego przejawach. Doktryna jednakowego poziomu działalności wszystkich członków społeczeństwa, zgodnie z planem obejmującym wszystkie szczeble, dziedziny i przekroje gospodarki, dopuszczała istnienie jednego sposobu rozumowania. Wszelkie odmienne od oficjalnej koncepcje choćby tylko teoretyczne skazane były na potępienie. Sytuacja taka stała w drastycznej sprzeczności z fundamentalnymi zasadami racjonalności myślenia.

Nie udało się także zredukować wahań koniunktury gospodarczej, w czym nie pomogła przestarzała koncepcja budowy planów oparta na założeniach częściowej lub całkowitej autarkii gospodarczej. Kolejne plany, często trudne do zrealizowania ze względu na szereg czynników nie uwzględnionych, wbrew pozorom, w planowaniu, nie tylko nie hamowały zachwiań koniunktury, ale je wręcz indukowały i to z coraz większym natężeniem. O społecznych skutkach załamań mowa będzie poniżej.

[3] Koncepcja ta opierała się na dogmatach jedności władzy gospodarczej i politycznej oraz monopolu gospodarczym państwa.

2. Psychospołeczny aspekt planowania

Jak wynika z uwag historycznych, planowanie zawsze związane było ze społeczeństwem. Jeśli nawet rezultaty planów nie służyły samemu społeczeństwu, to zazwyczaj było ono ich egzekutorem. Jeśli bowiem rezultaty planów służą wąskim grupom społecznym, to wzrost jakości planowania nie zmieni faktu partykularyzmu interesów, do jakich plan jest wykorzystywany. Jeśli ambicje sfer rządzących przekraczają możliwości wytwórcze społeczeństwa, to planowanie centralne przestaje być instrumentem konstruktywnym, tworzącym nowe wartości, zmieniając się w czynnik destrukcyjny lub wręcz zakłócający proces rozwoju. Uogólnienia te znalazły pełne odbicie w ewolucji polskiego planowania w ostatnich czterdziestu latach.

Permanentną cechą analiz planistycznych stało się niewykonywanie zadań planowych. Dzisiaj można stwierdzić, iż różnice in minus wielkości kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu procent występowały w każdym polskim planie począwszy od 1950 r. Godzi się także zauważyć, że decydenci: partia rządząca i rząd znały istniejącą sytuację, jednak nie potrafiły wyciągnąć z niej racjonalnych wniosków. Potrzeba było 40 lat eksperymentowania na społeczeństwie i jego wytrzymałości, aby sporządzić pierwszy raport (tzw. raport prof. Kubiaka), który stwierdzał indolencję i niekompetencję, jakie miały miejsce w procesie planowania rozwoju.

Szereg istniejących opracowań krytycznych, uwzględniając także wyżej wymieniony raport, wskazuje na powtarzające się okresy negatywnej reakcji społeczeństwa, następujące po okresach szczególnych rozbieżności między planami i ich realizacją. Co gorsza, proces ten w miarę upływu dziesięcioleci ulegał nasileniu, szczególnie w końcowych fazach realizacji kolejnych planów wieloletnich, kiedy rosły dysproporcje między wyznaczonymi planami zadaniami a rzeczywistymi możliwościami społeczeństwa. Taka sytuacja istniała pod koniec planu 6-letniego i na początku pierwszej pięciolatki (lata 1955 - 1956), a także na przełomie 3 i 4 pięciolatki (1969 - 1970). Kolejne załamanie nastąpiło już po krótszym okresie, bo na początku 5 pięciolatki (rok 1976). Do następnego załamania procesu rozwoju doszło już po czterech latach (rok 1980). Od tego momentu mamy do czynienia z praktycznym niedowładem ośrodków dyspozycyjnych i długotrwałym załamaniem się systemu planowania.

Uprzednie każdorazowe próby łagodzenia sytuacji konfliktowych[4] kończyły się niepowodzeniem nie tyle ze względu na brak akceptacji społecznej, ile ze względu na opory sfer rządzących i grup nacisku oraz brak kanałów porozumienia ze zwolennikami różnych koncepcji i rozwiązań odmiennych od rządowych.

Mechanizm powstawania rozbieżności między aspiracjami społecznymi a treścią planów miał m.in. swoje ogniwo początkowe każdorazowo w tworzeniu się dysproporcji między nadmiarem środków przeznaczonych na długotrwałe inwestycje a brakiem możliwości zaspokojenia rosnącego popytu. Wykorzystanie w tym względzie reguł inwestycyjnego pobudzania gospodarki i oparcie planowania jej rozwoju na gałęziach tzw. pierwszej grupy (kopalnictwo, hutnictwo) mogło dać efekty pozytywne przy mniejszym froncie inwestycyjnym i stosowaniu zasady przemienności (przeplatanie

[4] Na temat sytuacji konfliktowych w planowaniu jest mowa w odrębnym artykule dr Ewy Gługiewicz w niniejszym zeszycie.

okresu inwestowania w przemysły grupy pierwszej z inwestowaniem w przemysły grupy drugiej) bądź zasady powolnego szerokiego frontu inwestycyjnego (we wszystkie dziedziny proporcjonalnie do preferencji społecznych i rządowych). Niestety, plany inwestycyjne sprowadzały się głównie do nieustannego rozwoju przemysłu ciężkiego.

Istniejący nacisk społeczny na realizację postulatów egalitaryzmu wyraził się również w postaci dążenia centrum planistycznego do przekształcenia przestrzennego zagospodarowania kraju. Forsowanie zasady wyrównywania struktur gospodarczych i poziomów rozwoju, mierzonych jednakowymi zestawami średnich mierników dla całego kraju, dawało w efekcie większe szkody niż korzyści w skali ogólnospołecznej. Plany przestrzenne budowane na takiej podstawie miały doprowadzić do wzrostu poziomu uprzemysłowienia regionów rolniczych i leśnych. Dzisiaj można to już ocenić jako planistyczne nieporozumienie.

Z planowaniem przestrzennym związane jest nierozłącznie planowanie alokacji zasobów naturalnych. W powojennym planowaniu Polski obserwowało się stałą skłonność sfer rządowo-planistycznych do nieustającego windowania wskaźników planistycznych dotyczących wykorzystania tych zasobów. Skutkiem takiego planowania jest dzisiaj wyczerpywanie się bogactw naturalnych oraz przechodzenie do coraz trudniejszych i droższych technologii wykorzystywania nowych złóż. Obecnie genetyczna koncepcja planowania jest już uznawana za przestarzałą i szkodliwą w rezultatach praktycznego stosowania.

O złożoności relacji: planista — społeczeństwo pisze w sposób umiejętny Cz. Bobrowski. „Planista zakłada, że podejmowane przez niego decyzje napotykają określone postawy społeczeństwa, że dany system motywacyjny czy dany zespół nakazów wywoła określone skutki. Inaczej mówiąc, przyjmuje on pewną hipotezę co do postaw ludzkich. Jeśli nawet hipoteza taka jest słuszna w pewnym momencie, to po jakimś czasie może czy nawet musi okazać się fałszywa. Klasycznym przykładem może być sprawa posłuszeństwa wobec nakazów wydawanych przedsiębiorstwom. Po jakimś czasie mniejsza lub większa część menadżerów odkrywa, że dogodniej jest zabezpieczyć się przed niewygodnymi nakazami, np. zaniżając plany i ukrywając rezerwy, niż silić się na wykonywanie tych trudnych zadań. A dalszym schorzeniem może być nawet zwykłe fałszowanie sprawozdań. Oczywiście nie mniejsze pomyłki mogą być popełniane, gdy usiłuje się np. przewidzieć zachowanie pracowników i konsumentów. Socjolog ma tendencje zarzucać planistom, że hipotezy ich są arbitralne, że nie uwzględniają tego i owego. Planista odpowiada, że buduje rzemieślnicze hipotezy z musu, ponieważ socjologia nie dostarcza mu lepszych hipotez w porę. Obie strony chyba mają rację. I tu znów występuje sprawa poszukiwania wspólnego języka, aby unikać błędów przynajmniej tam, gdzie to jest możliwe przy danym stanie wiedzy o społeczeństwie. I znów pojawia się kwestia zabezpieczeń przed błędami przez rozwój badań i przez demokratyzację planowania. Trudno nie wyrazić obawy, że jakiekolwiek recepty łatwo mogą się okazać niewystarczająco skuteczne i że problem styków z polityką i socjologią pozostanie na stałe problemem złożonym i trudnym”[5].

[5] Patrz: **Cz. Bobrowski**, Planowanie gospodarcze. Źródła, problemy, przemiany, WP, Warszawa 1981, s. 33 - 34.

Przedstawiony wyżej punkt widzenia nestora polskich planistów jest w zasadzie pesymistyczny i wobec tego skłania do zaproponowania takich warunków funkcjonowania planowania, które pozwalałoby na bezkolizyjne w sensie społecznym planowanie rozwoju.

3. Polityczny aspekt planowania

Polityczny wymiar planowania dotyczy niewątpliwie zakresu ingerencji bezpośredniej partii rządzących w sferę obiektywnych procesów gospodarczych. Zrezygnowanie z obiektywnego charakteru tych procesów prowadzi w systemach monopartyjnych do swobody w wydawaniu decyzji gospodarczych przez instytucje nie mające charakteru gospodarczego. Odstąpienie od obiektywnego charakteru reguł gospodarczych umożliwia także praktycznie całkowitą swobodę w przyjmowaniu planowanych koncepcji rozwoju. Na słuszność tych uogólnień składają się obserwacje zaczerpnięte z praktyki planowania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, na kolejnych szczeblach i we wszystkich przekrojach planów. Generalnej przyczyny rozprzestrzeniania się tego stanowiska można upatrywać w różnicy między indywidualnym i kolektywnym punktem patrzenia na proces gospodarowania, a zatem i jego planowania.

Niezaprzeczalny wpływ na rozwój koncepcji gospodarowania wykorzystujących instrument planowania miały dwie teorie, które rozwinęły się w ścisłym powiązaniu z warunkami i sytuacją polityczną. Pierwsza z nich – teoria konwergencji – wzbudziła zainteresowanie w latach sześćdziesiątych, kiedy polityczne warunki sprzyjały powstaniu koncepcji stanowiących nawiązanie do idei współżycia i harmonijnego rozwoju. Próby jej zestawienia z doktryną marksistowską napotykały zdecydowany sprzeciw ze strony apologetów absolutnej przewagi dyktatury proletariatu nad wszelkimi innymi formami politycznymi i systemami społeczno-gospodarczymi. Teoria konwergencji zrodziła jednakże, obok oporu lub całkowitej negacji, nurt refleksji nad koniecznościami i potrzebami istnienia systemów bardziej symetrycznych niż monopartyjna struktura decyzyjno-polityczna. Właśnie w tym samym przedziale czasowym powstała praca W. Brusa „Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej". Jest to pierwsza w Europie Środkowej i Wschodniej koncepcja dopuszczająca istnienie różnych warunków gospodarki planowej. Jako informację uzupełniającą należy tutaj dodać, że poznańska szkoła ekonomii miała już wcześniej w swoim dorobku pracę

Schemat 1:

Planowanie	Mechanizm rynkowy	Inne instrumenty

prof. E. Taylora[6], która zawierała analizę różnych typów „planowania gospodarstwa" z punktu widzenia systemów politycznych, sposobów podejmowania decyzji oraz stopnia zróżnicowania podmiotów gospodarczych. Jak więc widać, dyskusja dotykała problemu, który dziasiaj można nazwać zagadnieniem asymertycznego instrumentarium polityki.

Z powyższego schematu widać przytłaczającą rolę jednego z instrumentów, tłumiących lub niwelujących działanie pozostałych. Jest oczywiste, że doprowadzenie do struktury symetrycznej instrumentarium polityki może odbywać się tylko poprzez rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu rynkowego i innych instrumentów polityki. Jeśli zalecenie to związać z podstawowym wyjściowym dokumentem powojennej Polski Manifestem PKWN, to wyłania się jednoznaczny zakres stosowania poszczególnych instrumentów polityki ekonomicznej. Pozwala on na zbliżenie się do koncepcji, która nazywa się symetryczną strukturą instrumentów polityki.

Schemat 2:

Planowanie	Mechanizm rynkowy	Inne instrumenty

Schemat 2 wskazuje na równoważną rolę każdej z trzech grup instrumentów polityki społeczno-gospodarczych i wyznacza swoistą harmonię i równowagę.

Drugą z teorii, która wywarła niewątpliwy wpływ na rozwój koncepcji gospodarowania początku lat siedemdziesiątych, jest teoria katastrof. Pesymistyczne podłoże teorii sprowadziło się do tezy o okresowym wzbudzaniu procesów prowadzących do załamania niezakłóconego rozwoju. Załamanie traktuje się w teorii jako nieuniknione, po którym następuje faza ponownego zapoczątkowania przekształceń pozytywnych układu. Teoria katastrof również poddana została przez zwolenników doktryny marksistowskiej krytyce, a to głównie ze względu na brak buforów, które chroniłyby makroukłady społeczno-gospodarcze od totalnego załamania. Wysuwano argument posługiwania się instrumentem planu, który miałby przeciwdziałać rezultatom przewidzianym w tej teorii. Już w połowie lat siedemdziesiątych okazało się, że symptomy totalnego załamania procesów rozwojowych zaczynają występować coraz silniej na wszystkich kontynentach, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z symetrycznym lub asymetrycznym instrumentem polityki. Obecnie załamania kryzysowe postawiły rządy większości krajów, łącznie z wielkimi mocarstwami, wobec konieczności radykalnych zmian w polityce ekonomicznej i społecznej. Istnieje potrzeba zmiany nie tylko zestawu instrumentów polityki, ale także wyboru ich symetrycznej struktury. Takie podejście umożliwia wyjście z procesów inflacyjnych nierównowagi budżetowej, bezrobocia, głodu i ubóstwa, pozornego zatrudnienia oraz powtarzających się erupcji

[6] Patrz: E. Taylor, Teoria produkcji, Biblioteka PTE, t. I, Wydawnictwo Kazimierza Rutskiego, Warszawa-Łódź 1947.

społecznego niezadowolenia. Do tego celu niezbędne jest spełnienie pięciu generalnych warunków, jakich wymaga aktualne planowanie.

4. Generalne warunki racjonalnego planowania

Dla rozpatrzenia podstaw niezbędnych do sformułowania warunków poprawności planowania, uwzględniającego realia polskie, przydatne jest przestudiowanie choćby dwu prac, które mają nieprzemijające znaczenie. Wnioski z nich wynikające oparte są na rozpatrzeniu wariantów systemów gospodarowania z większym lub mniejszym uwzględnieniem planowania. Właśnie pierwsza z tych prac: „Teoria produkcji" E. Taylora wskazuje na zalety i wady stosowania planowania w różnych wariantach gospodarki. Druga praca to esej Cz. Znamierowskiego: „Elita i demokracja"[7]. Daje on przegląd relacji między różnymi rodzajami elity społecznej a całym społeczeństwem. Autor formułuje kryteria właściwego wyboru sfery rządzącej społeczeństwem oraz warunki bezkolizyjnych relacji między elitą rządzącą a społeczeństwem. Takie choćby skromne wprowadzenie pozwoli Czytelnikowi na lepsze zrozumienie niżej sformułowanych warunków planowania w Polsce.

1) Społeczeństwo (w większości) oraz rząd mają te same cele.

2) W skali gospodarki narodowej występują zróżnicowane formy własności: rządowa, spółdzielcza, prywatna, międzynarodowa. Wszystkie one mają znaczący udział w całości zasobów makroukładu.

3) Instrumenty polityki (także w sferze planowania) mają charakter pośredni.

4) Biurokracja oraz korupcja nie są na tyle rozległe, aby wpływały lub blokowały procesy rozwoju.

5) W makroukładzie występują poprawne (z punktu widzenia społeczeństwa) proporcje pomiędzy celami i środkami na długą i krótką metę.

Respektując wymienione warunki, planowanie określimy nie tylko jako przygotowanie i podejmowanie decyzji, ale także jako wyznaczenie generalnych linii rozwoju[8], zawierających sugestie o środkach, technikach i harmonogramie ich realizacji. Wobec tego plan będzie wzmacniał decyzje zdeterminowane również za pomocą innych instrumentów polityki ekonomicznej i społecznej.

Wreszcie na koniec niezbędne jest podniesienie kwestii r y z y k a i o d p o w i e d z i a l n o ś c i za przedłożony społeczeństwu plan rozwoju. Ryzyko będzie tym większe, im bardziej napięte będą zadania planu oraz im mniej pewne będą warunki wpływu tzw. otoczenia. Z tego prostego stwierdzenia widać, że plan, na który działa wiele różnorodnych czynników otoczenia, nie może być ani precyzyjny, ani zbyt rozbudowany w swej treści. Ostatnio przeważa koncepcja budowy planów ostrożnych, przydziałowych, z uwzględnieniem sporych rezerw. W stadium ekspery-

[7] Patrz: E. Taylor, Teoria oraz Cz. Znamierowski, Elita i demokracja, Narodowy Instytut Postępu, Poznań 1946.

[8] Definicja planowania, w której definiens zawiera pojęcie generalnych linii rozwoju, przytaczamy według terminologii akceptowanej przez ONZ na 7 konferencji rządowych doradców ekonomicznych Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ. Patrz: Long-Term Planning, ONZ, New York 1971.

mentalnym znajdują się prace nad planami w ujęciu stochastycznym oraz systemowym[9].

W kwestii odpowiedzialności konieczne jest w polskim ustawodastwie planistycznym uzupełnienie dotyczące kompetencji prawnych planistów, ale jednocześnie odpowiedzialności za sugerowane decyzje planistyczne, łącznie z odpowiedzialnością prawną.Takie rygory stanowiłyby stymulator odpowiedzialnych postaw zarówno planistów, jak i decydentów lokalnych i rządowych oraz wzmagałyby umiarkowanie aspiracji społecznych.

[9] Patrz np. **T. Kasprzak**, Analiza systemowa w planowaniu społeczno-gospodarczym. Podstawowe idee i zastosowania, w niniejszym tomie.