Andrzej CZYŻEWSKI

INSTRUMENTY KIEROWANIA PRZEDSIĘBIORSTWAMI W OKRESIE POWOJENNYM

Konieczność głębokich zmian w planowaniu i zarządzaniu gospodarką w Polsce nie budzi po 1980 r. wątpliwości. Myliłby się jednakże ten, kto by sądził,iż wcześniej nie była ona dostrzegana. Próby adaptacji zasad gospodarki socjalistycznej do praw rozwoju historycznego, zmieniających społeczny kontekst działań gospodarczych są daleko wcześniejsze. Gdy przyjrzeć się cezurom tych zmian, trudno nie zauważyć, iż były one następstwem ważkich wydarzeń politycznych. I tak, okres pierwszych lat Polski Ludowej rozpoczyna się datą ogłoszenia Manifestu Lipcowego, a kończy pamiętnym zwrotem politycznym na plenum KC PPR we wrześniu 1948 r. Następny rok początkuje okres w pełni dyrektywnego systemu planowania i zarządzania, w którym następuje niejako programowe odcięcie się od przejawów tzw. „odchylenia prawicowo-nacjonalistycznego". Kończy się on natomiast ostatnim rokiem planu sześcioletniego i narastaniem (po śmierci J. Stalina) „odwilży" politycznej. Cezurą kolejnego etapu jest 1956 r. Ujawnia się wówczas, dotąd skrywany, kryzys społeczno-polityczny (nie ekonomiczny!). Zarówno XX Zjazd KPZR (marzec 1956), jak i październikowe plenum KC PZPR mają kluczowe znaczenie dla nowych tendencji w kierowaniu gospodarką. Wydarzenia te pozwalają sformułować propozycje istotnych zmian w dotychczasowym systemie gospodarowania, wyraźnie ograniczających stopień jego scentralizowania. Proces reformowania załamuje się jednak pod koniec lat pięćdziesiątych, ustępując miejsca modyfikacjom już wprowadzonych zmian. W latach sześćdziesiątych następuje powrót do łagodniejszej wersji systemu dyrektywnego. Okres ten kończą tragiczne wydarzenia grudniowe. 1971 r. przynosi zasadnicze zmiany w polityce społeczno-gospodarczej państwa (VI Zjazd PZPR). Z dystansu czasu widać, iż był to początek dekompozycji systemu dyrektywnego, która trwała przez całą dekadę lat siedemdziesiątych i skończyła się w 1980 r. ujawnieniem wielkiego kryzysu gospodarczego, społecznego i politycznego, narastającego już od połowy lat siedemdziesiątych. Ostatnią cezurę stanowi 1981 r. w którym IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR uchwalił „Kierunki reformy gospodarczej". Lata następne przynoszą sukcesywne, jednak nie zawsze konsekwentne wypełnienie treścią zapisanych wówczas też. Celowym wydaje się więc zestawienie wyszczególnionych zmian po-

litycznych z przejawami reformowania ówczesnych instrumentów kierowania, które - jak powszechnie deklarowano - służyć miały wzrostowi społecznej efektywności gospodarowania. Być może wówczas uzyska się pełniejszą odpowiedź na pytanie, dlaczego zmiany w sposobie funkcjonowania gospodarki o charakterze instrumentalnym nie zapewniały powodzenia podejmowanych prób reform? - pozwalały, by zmieniony system funkcjonowania po jakimś czasie dryfował w kierunku wyjścia. Poniższe rozważania, traktowane jako przegląd stosunkowo szerokiej literatury tego tematu, przybliżają odpowiedź na to pytanie. Pomimo że odnoszą się tylko do przedsiębiorstw państwowych dowodzą, iż samo usprawnianie instrumentów gospodarowania nie oznacza jeszcze wprowadzenia niezbędnych, logicznie temu odpowiadających zmian w stosunkach produkcji. Pożądane zmiany w tym zakresie powinny bowiem zmierzać do coraz większego,realnego uspołecznienia, formalnie już uspołecznionej gospodarki (dokładnie jej przeważającej części). To coraz głębsze uspołecznienie powinno wyrażać wzrost demokratyzacji życia gospodarczego i politycznego. Niestety, przez wiele lat brakowało konsekwentnych działań w tym kierunku. Przedstawione wywody dowodzą m.in. tej tezy.

Pora z kolei wyjaśnić, co kryje się pod złożonym pojęciem „instrumenty kierowania". Używać je będziemy w znaczeniu ogółu instrumentów ekonomicznych, administracyjnych oraz środków i metod oddziaływania politycznego, za pomocą których centralne organy administracji państwowej i gospodarczej podejmują czynności związane z centralnym planowaniem i zarządzaniem przedsiębiorstwami, w sposób pozwalający na osiągnięcie stawianych przed nimi zadań. Instrumenty ekonomiczne wyrażają w tym przypadku kategorie i stosunki ekonomiczne, stosowane w zarządzaniu podmiotami gospodarującymi w celu oddziaływania w pożądanym kierunku na podejmowane przez nie decyzje.

1. L a t a 1944–1948[1]

Pierwszy etap zmian obejmował lata 1944–1945. Charakteryzował się przejmowaniem na własność państwa zakładów pracy, przezwyciężaniem chaosu organizacyjnego, porządkowaniem oraz scalaniem gospodarki w jeden organizm. W okresie tym przedsiębiorstwa posiadały pełną samodzielność w gospodarowaniu. Decydowały o tym, co i ile produkować. Mogły swobodnie dysponować zyskiem, po opłaceniu podatków opartych na zasadach sprzed wojny. Ingerencja władz ograniczała się do wydania niezbędnych przepisów dotyczących kształtowania zysków przedsiębiorstw. Ceny kształtowano na podstawie przedwojennych, powiększając je mnożnikiem (dla większości wyrobów mnożnik wynosił sześć). Pobierano podatek obrotowy i dochodowy, zaś wymiar

[1] Wszystkie informacje dla tego okresu, jak też 1949 r. zaczerpnięto z opracowania: M. M i e s z c z a n k o w s k i, 40 lat - ewolucja systemu gospodarowania. Cz. 1 (Pierwsze lata 1944–1949), „Życie Gospodarcze" 1984/25.

i pobór podatków były oparte na zasadach takich, jak w przedsiębiorstwach prywatnych. Z początkiem 1945 r. wprowadzono dwa rodzaje cen: stałe i komercyjne, zaś różnicę między ceną komercyjną i stałą przedsiębiorstwa odprowadzały na specjalny fundusz aprowizacyjny z którego dotowano sprzedaż podstawowych artykułów dla ludności po cenach stałych. Od II kwartału 1945 r. finansowanie przemysłu w zakresie produkcji i remontów oparto na zasadach bankowych i komercyjnych, co oznaczało możliwości uzyskania kredytów inwestycyjnych i remontowych krótko i średnio okresowych. W zakresie płac obowiązywała początkowo tzw. „siatka lubelska" z 12 kategoriami zaszeregowania, a od maja 1945 tzw. „siatka warszawska", zaktualizowana w stosunku do wzrostu cen w minionym okresie. Uzyskanie marży emisyjnej z tytułu wymiany waluty pozwoliło na relatywną stabilizację poziomu cen i płac, mniej więcej przez rok. Wraz z utworzeniem Rządu Tymczasowego (31. XII.1944) zostały utworzone dwa resorty: Ministerstwo Skarbu i Ministerstwo Przemysłu, zastępujące PKWN-owski resort Gospodarki Narodowej i Finansów. Po pewnym czasie do Ministerstwa Przemysłu włączono sprawy handlu wewnętrznego i zagranicznego. Tak więc produkcja nierolnicza i handel należały do jednego resortu, który zarządzał przedsiębiorstwami za pośrednictwem centralnych zarządów i central handlowych. Te ostatnie z czasem wydzielono z ministerstwa, jako jednostki gospodarcze o osowobości prawnej. Centralnym zarządom podlegał przemysł kluczowy, zaś zakłady o znaczeniu lokalnym były podporządkowane wojewódzkim zjednoczeniom przemysłu miejscowego. Wydanie dekretu o nacjonalizacji kończy pierwszy powojenny etap wstępnego porządkowania gospodarki. Przyniósł on nieznaczny wzrost płac realnych i dochodów, chociaż kształtowały się one nadal na bardzo niskim poziomie.

Drugi etap obejmował lata 1946-1948. Określa się go jako tworzenie podstaw socjalistycznego sposobu produkcji, uwzględniającego specyfikę polskiej drogi do socjalizmu. Głoszono wówczas m.in. pogląd, iż rolnictwo chłopskie nie będzie kolektywizowane. Zakładano trójsektorowość gospodarki, wyrażaną przez równoprawne działanie przedsiębiorstw uspołecznionych, drobnotowarowych i kapitalistycznych. Dominował pogląd, iż budując socjalizm w Polsce należy czerpać z doświadczeń radzieckich, ale nie kopiować ich żywcem. Gospodarka stawała się planową, przy przestrzeganiu przede wszystkim koordynującej roli planu. Sektor uspołeczniony składał się z przedsiębiorstw o trzech rodzajach własności: państwowej, spółdzielczej i komunalno-samorządowej. Dzieliły się one na podległe centrum (m.in. przemysł obronny) oraz centralnym zarządom (przemysł kluczowy). Resztę stanowiły drobne zakłady państwowe o lokalnym znaczeniu. Podobnie zróżnicowana sytuacja występowała w handlu. Różne rodzaje własności oraz typy przedsiębiorstw stwarzały możliwości ich wzajemnego oddziaływania i konkurencji. Do tego dostosowany był system bankowy, składający się z banków obowiązujących poszczególne sektory i działy gospodarowania. Przewidywano instytucjonalne formy udziału robotników i pracowników w zarządzaniu, chociaż rola rad zakładowych, począwszy od połowy 1945 r. była stopniowo ograniczana, przede wszystkim przez eliminowanie ich wpływu na

sprawy produkcji. Gospodarką sterowano głównie za pośrednictwem instrumentów ekonomicznych, wykorzystując w niezbędnym zakresie normujące zasady np. w kwestii podziału dochodu. Dyrektywy planu wydawane przez Centralny Urząd Planowania (do XI 1945) ograniczane były jednak do minimum i dotyczyły głównie procesu inwestowania. Plan inwestycyjny był dyrektywny. W latach 1946-1948 plany inwestycyjne określały ramowo ujęte nakłady roczne, rozdzielane kwartalnie. Wzrastał udział kredytów bankowych w finansowaniu inwestycji, zmniejszał się natomiast udział środków pochodzących z zasobów własnych. Było to wyrazem dążenia do centralnego sterowania procesami inwestowania. Utrzymywała się nadal samodzielność gospodarowania przedsiębiorstw, chociaż coraz bardziej ograniczano ją scentralizowanym zarządzaniem. Ograniczano np. uczestnictwo przedsiębiorstw w obrocie gotówkowym. Wprowadzono uściślone zasady normowania środków obrotowych, zakazując wydatkowania ich na inwestycje i kapitalne remonty. Równocześnie wprowadzono zakaz wzajemnego kredytowania się przedsiębiorstw. Zysk traktowany był jednakże nadal jako różnica między przychodami ze sprzedaży (w cenach rozliczeniowych) minus podatek obrotowy i koszty własne. Dzielono go na podatek dochodowy, premię dla załogi oraz zwiększenie własnych środków obrotowych. W 1946 r. dopuszczono także możliwość finansowania inwestycji przedsiębiorstw z zysku, jednakże od sierpnia 1947 r. wyeliminowano tę możliwość. Wydane wówczas przepisy były kolejnym przejawem postępującej centralizacji w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi. Poza całkowitym wyeliminowaniem samodzielności przedsiębiorstw w dziedzinie inwestowania wprowadzono pełną centralizację środków finansowych pozostających w gestii Ministerstwa Przemysłu i Handlu oraz budżetu państwa. Przedsiębiorstom pozostał jednak pewien udział w funduszu amortyzacji oraz uczestnictwo w zysku w formie premii dla załogi. Pozostała także samodzielność w produkcji. Od sierpnia 1947 r. wzrastała szczegółowość branżowych planów przemysłowych i tendencja nadawania im charakteru nakazowego (zmiany te jednakże nie objęły przedsiębiorstw komunalno-samorządowych i spółdzielczych). Przejawy centralizacji w zarządzaniu przedsiębiorstwami były odpowiedzią na rozkręcającą się od połowy 1946 r. spiralę inflacyjną. W roku tym przeciętna płaca wzrosła o 100%, zaś emisja pieniądza o 130%. W następnym roku sytuacja wyglądała podobnie, przy czym zmniejszono dostawy UNRA zaś niekorzystne warunki w rolnictwie istotnie zmniejszyły podaż żywności. Zaznaczył się wzrost cen o około 20%, a uwzględniając wzrost cen wolnorynkowych był on jeszcze wyższy. Dawał znać brak systemowego rozwiązania problemu cen. Chaos w tym zakresie prowadził do dysproporcji w podziale, spekulacji oraz osłabienia systemu motywacji, w szczególności w zakresie premiowania. Odpowiedzią na ten stan rzeczy było nasilenie się tendencji centralizacyjnych. Walce z inflacją towarzyszyło wypieranie prywatnego handlu, zwane „bitwą o handel". W 1948 r. sytuację do pewnego stopnia opanowano. Wzrost płac spadł do 39%. Zmalało tempo zatrudnienia, wzrosły świadczenia z rolnictwa i innych działów gospodarki uspołecznionej. Wprowadzono ostrą kontrolę cen i marż oraz ustawowy obowiązek oszczędzania dla jednostek gospodarki nieuspołecznionej. W ten spo-

sób przerwano spiralę inflacyjną, ale wyraźnie nasiliły się tendencje do centralizacji gospodarki.

2. L a t a 1949-1955

Rok 1949 uważa się za cezurę kolejnego etapu na drodze do maksymalnie scentralizowanego i dyrektywnego systemu gospodarowania. Zunifikowanie form własności sektora uspołecznionego wzmacniało monopol w sprawowaniu władzy gospodarczej. Rolę związków zawodowych zredukowano do spraw czysto socjalnych zaś funkcje rad zakładowych przejęła Rada Nadzoru Społecznego. Przypuszczono równocześnie atak na zasady planowania i zarządzania. Krytykowano niedostateczną dyrektywność planu oraz przestrzeganie założeń o nie rozpoczynaniu nowych inwestycji. Przedsiębiorstwa komunalno-samorządowe przekształcono w państwowe (1950 r.), zaś na przeds ębiorstwa spółdzielcze rozciągnięto zasady systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych. Z początkiem 1949 r. zlikwidowano Centralny Urząd Planowania, powołując Państwową Komisję Planowania Gospodarczego jako organ centralny. Było to skorelowane z wcześniejszą decyzją o podziale Ministerstwa Przemysłu i Handlu na sześć ministerstw branżowych. Później liczba tego typu resortów jeszcze bardziej wzrosła. Zniesiono samorząd terytorialny. Wraz z tym rozciągnięto działalność Ministerstwa Skarbu na całość spraw finansowych. Nastąpiła znaczna centralizacja systemu bankowego. Zlikwidowano szereg banków, m.in. bank komunalny, komunalną kasę oszczędności, bank gospodarstwa spółdzielczego, a także bank rzemiosła i handlu. Podstawowym bankiem stał się NBP oraz Bank Inwestycyjny. Pozostawiono także Bank Rolny, Bank Handlowy, PKO i Bank PKO SA. W zakresie obrotu towarowego zakończono (1949 r.) rozpoczętą z końcem 1947 r. „bitwę o handel". W jej wyniku wprowadzono nowe podatki i domiary. Zlikwidowano w ten sposób ogniwa handlu prywatnego, zastępując go siecią handlu uspołecznionego. W zakresie inwestowania przyjęto zasadę o finansowaniu inwestycji z dotacji budżetu państwa. Realizowane miały być mieszczące się wyłącznie w planie. Umorzono równocześnie zadłużenia przedsiębiorstw z tytułu inwestowania w latach poprzednich (tylko spółdzielniom pozostawiono pewną swobodę w inwestowaniu poza planem).

Wszystkie te zabiegi doprowadziły do tego, że udział gospodarki uspołecznionej w tworzeniu dochodu narodowego wzrósł z 37% w 1946 r. do 65% w 1949 r. Nastąpił w tym czasie wzrost zatrudnienia o około 4,5 mln osób. Zlikwidowano prawie całkowicie bezrobocie. (Szacuje się, iż w 1949 r. było około 60 tys. bezrobotnych). W zasadzie zniesiono system cen komercyjnych. Zmniejszono do minimum rozpiętość pomiędzy cenami państwowymi a cenami wolno-rynkowymi. Zapanował system w pełni scentralizowanego zarządzania, dostosowany do potrzeb intensywnej industrializacji kraju[2]. W go-

[2] B. G l i ń s k i, System funkcjonowania gospodarki. Logika zmian. Warszawa 1977, s. 17-27.

spodarce tego typu utożsamiano funkcjonowanie konkretnego systemu ekonomicznego z istotą socjalizmu[3]. Przyjrzyjmy się cechom podstawowych instrumentów ekonomicznych z tego okresu. Ceny pełniły wówczas funkcję zdecydowanie bierną; stanowiły wyłącznie narzędzie agregacji kosztów. Miały charakter dwupoziomowy, co oznacza, iż system cen dla dostawców nie był funkcjonalnie powiązany z systemem cen dla odbiorców (relacje cen zbytu i cen detalicznych nie odpowiadały z reguły relacjom cen fabrycznych). Były one stabilne w czasie oraz w dużym zakresie deficytowe. Podmiotem ustalającym ceny był naczelny organ administracji. Nie odczuwano wówczas potrzeby kontroli cen. Niewielką rolę odgrywał zysk. Był on w zasadzie ustalany z góry. Wprawdzie tworzono z zysku fundusze bodźcowe, ale miały one znaczenie symboliczne (np. fundusz zakładowy na wszystkie cele wynosił najwyżej 3–4% rocznego funduszu płac). Znikome były także fundusze rozwojowe tworzone z zysku, co wynikało z faktu, iż z góry zaplanowane było wykorzystanie zysku na cele ustalone przez władze nadrzędne (np. finansowanie przyrostu zapasów). Finansowanie inwestycji miało charakter scentralizowany i odbywało się w zasadzie z budżetu państwa. Ściśle zaplanowane było wykorzystanie funduszu amortyzacyjnego (np. około 40% amortyzacji przeznaczono na remonty kapitalne). Nie istniało w tym czasie oprocentowanie środków trwałych, natomiast z niskoprocentowego kredytu finansowano (obowiązkowo) część zakupu normatywu środków obrotowych oraz całość środków ponadnormatywnych. Prawie cały zysk wpłacany był do budżetu. Płace podstawowe miały charakter stabilny, ruchoma część wzrastała odpowiednio do stopnia wykonania i przekroczenia planu produkcji. Podstawowym miernikiem, według którego ustalany był fundusz płac, była produkcja globalna[4]. Lata planu sześcioletniego stworzyły ostatecznie bazę materialną, umożliwiającą wielowariantowy rozwój gospodarczy w przyszłości. Wraz z tym ugruntował się jednak nakazowo-rozdzielczy system zarządzania gospodarką. Poczynania te jak pisze W. Wilczyński „doprowadziły łącznie do daleko idącego załamania się aktywności gospodarczej szerokich rzesz obywateli. Zamiast dynamiki i ekspansji pojawił się na wielką skalę oportunizm gospodarczy. Unikano przedsięwzięć, stosowano sprytne zabiegi dostosowawcze. W tym właśnie okresie, i to nie tyle w wyniku świadomego wyboru propozycji gospodarczych, lecz na skutek opacznego oddziaływania systemu ekonomicznego, ma swoje źródło nierównowaga gospodarcza, a zwłaszcza rynkowa"[5].

---

[3] W. W i l c z y ń s k i, Podstawowe problemy reformy gospodarczej. W: Red. U. Libura-Grzelońska. Cele i zakres reformy gospodarczej. Warszawa 1981, s. 116.

[4] Charakterystykę instrumentów kierowania w latach 1950–1955, a także informacje dotyczące lat 1956–1970 opracowano na podstawie pracy: B. G l i ń s k i, Zarządzanie gospodarką socjalistyczną. Logika postępu. Warszawa 1980, s. 70–73.

[5] W. W i l c z y ń s k i, Losy i problemy strategii i polityki gospodarczej Polski Ludowej. Referat wygłoszony na wspólnym posiedzeniu Rady i Zarządu Głównego PTE 15 maja 1984 r., s. 6.

3. L a t a 1956-1970

Od 1956 r. zaczął się okres, w którym podejmowano próby zmiany roli cen, zysku, podatków, płac, a także mierników oceny działalności przedsiębiorstw w kierunku zwiększania aktywności tych instrumentów. Okres ten podzielić można na dwie części. Lata 1956-1963 charakteryzowało dążenie do pełniejszej integracji planowania centralnego z większym zakresem samodzielności jednostek gospodarczych. Nastąpił wówczas wzrost autonomii i operatywności przedsiębiorstw. Podjęto próbę ułożenia nowych stosunków między przedsiębiorstwami a centralami zjednoczeń, m.in. przez tworzenie wspólnym kolegiów, zmniejszenie liczby central itp. Wprowadzono reformę cen zaopatrzeniowych eliminującą nieuzasadnioną deficytowość wielu gałęzi przemysłu. Podejmowano próby wprowadzenia precyzyjniejszych mierników produkcji, które miały wyeliminować miernik produkcji globalnej. Starano się też związać fundusz dla kierownictwa z dynamiką rentowności produkcji oraz zwiększyć zakres dziedzin regulowanych samodzielnie przez przedsiębiorstwa[6]. Eksperymenty te miały na celu uruchomienie kompleksowego systemu bodźców - instrumentów ekonomicznych - który pozwoliłby ograniczyć lub nawet wyeliminować odgrywające decydującą rolę wskaźniki dyrektywne. Z kolei lata 1964-1970 to okres poszukiwania form zarządzania, sprzyjających intensyfikacji gospodarowania i zwiększania selektywności rozwoju gospodarki. Najwyraźniej cechy charakterystyczne tego okresu zaznaczyły się dopiero w latach 1968-1969. Przyjęto wówczas nową strategię rozwoju, opartą o intensywne czynniki wzrostu i selektywny rozwój gospodarki. Intensywny rozwój polegać miał na pełniejszym wykorzystaniu istniejącego potencjału, likwidacji dysproporcji w potencjalne produkcyjnym oraz obniżce jednostkowych kosztów produkcji. Zakładano unowocześnienie produkcji oraz podział nakładów według stopnia nowoczesności i preferencji rozwoju różnych rodzajów produkcji. Rozmiary i tempo inwestycji w jednych gałęziach i przedsiębiorstwach miały być duże, w innych średnie lub małe, a w jeszcze innych inwestycje nie miały być dokonywane wcale. Zmienić się miał również system planowania. Postulowano zwiększenie udziału załogi w konstruowaniu planu, zaś obowiązek jego opracowania przenoszono na kierownictwo. Przedsiębiorstwa miały otrzymywać tylko pięć wskaźników dyrektywnych, pozostałe zaś miały mieć charakter wytycznych, które mogły być oddolnie zmieniane, jeśli nie były zgodne z koncepcją przedsiębiorstwa, popartą rachunkiem ekonomicznym. Dużą rolę przywiązywano do wskaźników syntetycznych, szczególnie rentowności. Dostrzegano też konieczność wciągnięcia załóg pracowniczych do procesu tworzenia programu rozwoju przedsiębiorstw[7].

W sumie w okresie 1956-1970 usprawnianie systemu zarządzania ściślej wiązano z doskonaleniem samych instrumentów. Wzrosło zainteresowanie

[6] B. G l i ń s k i, System funkcjonowania gospodarki ..., op. cit.

[7] Strategia intensywnego rozwoju gospodarki. Red. A. Płocica. Warszawa 1970, s. 19-57.

cenami; były one bardziej elastyczne. Zlikwidowano część cen deficytowych. Ceny podstawowych wyrobów ustalały nie tylko organy administracji lecz w pewnym zakresie również jednostki gospodarcze. Częściowo podlegały one kontroli dokonywanej przez NIK i specjalistyczne organy kontrolne, czego nie było w okresie do 1956 r. Zdecydowanie wzrosło znaczenie zysku. Kilkakrotnie wyższy był fundusz bodźcowy z zysku, przeznaczony na wypłaty nagród dla załóg oraz na cele socjalne i kulturalne. Znaczne rozmiary przyjął fundusz rozwoju, który tworzono z zysku i amortyzacji. Z funduszu tego, a nie jak uprzednio z budżetu, finansowano inwestycje przedsiębiorstw i zjednoczeń, stosując jednakże zasadę limitowania środków na ten cel w organizacjach gospodarczych. Większa była swoboda w dysponowaniu amortyzacją - znacza jej część pozostawała do dyspozycji przedsiębiorstw. W omawianym okresie po raz pierwszy wprowadzono oprocentowanie środków trwałych, wpłacane z zysku do budżetu państwa. Miało to na celu ograniczenie w pewnej mierze popytu na środki trwałe w sferze zaopatrzenia. Utrzymano jednak obowiązkowe finansowanie z kredytu części środków obrotowych. Wyższe też było oprocentowanie tego kredytu. Podejmowano także próby uelastycznienia podatku obrotowego, starając się zastąpić formę kwotową stawkami procentowymi. Płace podstawowe były nadal stabilne. Ruchoma ich część jednak wzrastała, także w zależności od efektów produkcyjnych przedsiębiorstw. Miernikami, według których ustalony był fundusz płac, była produkcja towarowa lub sprzedana[8].

W omawianym okresie podjęto szereg decyzji zasługujących na społeczne poparcie. Dotyczyły one przede wszystkim wycofywania się z popełnionych poprzednio błędów. Wypada jednakże zgodzić się z opinią, iż zabrakło jakościowo nowych propozycji. W latach sześćdziesiątych dominowała bowiem krótkookresowa polityka alokacyjna do której dostosowywano bieżące instrumenty zarządzania. Próby poważniejszych zmian systemowych nie spotkały się niestety z poparciem centrum. Zabrakło poważniejszych przeobrażeń strukturalnych, z wyjątkiem przyspieszenia budownictwa mieszkaniowego. Utrwalała się więc inflacyjna struktura potencjału wytwórczego[9].

4. Lata 1971-1980

Po 1970 r. nastąpiły dalsze zmiany w sposobie zarządzania gospodarką. Przygotowano projekt działania jednostek inicjujących, z reguły Wielkich Organizacji Gospodarczych (WOG). Szło o to, by wyzwolić rezerwy potencjału przedsiębiorstw, bez potrzeby stosowania silnej presji zadań dyrektywnych. W tym celu opracowano syntetyczny miernik gospodarowania, nazwany produkcją dodaną. Od wielkości i dynamiki produkcji dodanej, uzależniono rozmiary funduszu płac, jaki jednostka gospodarcza miała prawo utworzyć z

---

[8] B. G l i n s k i, Zarządzanie gospodarką ..., op. cit.

[9] W. W i l c z y ń s k i, Losy i problemy strategii i polityki gospodarczej Polski Ludowej, ... op. cit., s. 7.

wygospodarowanych środków. Sposób tworzenia i podziału funduszu miał być główną dźwignią zachęcającą do ujawniania i wykorzystywania rezerw wewnętrznych. Inne fundusze, jak np. fundusz premiowy kierownictwa, miały znaczenie uzupełniające. Zależność przyrostu funduszu płac od wartości produkcji dodanej oznaczała równoczesne scalenie licznych tytułów do wynagrodzeń w jednym dyspozycyjnym funduszu płac.

System WOG najpełniej funkcjonował w latach 1973-1975. Centrum sterowało w tym okresie rozwojem i funkcjonowaniem jednostek gospodarczych za pomocą kilku nowych instrumentów ekonomicznych takich jak: parametr „R", regulujący przyrost funduszu płac w stosunku do przyrostu produkcji dodanej (odpowiednikiem w formule udziałowej był parametr „U"); parametr „N", kształtujący wielkość tworzonego z zysku funduszu premiowego kierownictwa; normatyw „D", określający udział jednostki gospodarczej w poprawie wyników w obrotach zagranicznych, a także poprzez określenie progu zysku wolnego od opodatkowania. Pod koniec 1975 r. okazało się, że system WOG ma pewne istotne wady. Wiele przedsiębiorstw osiągało bardzo wysoką dynamikę wzrostu płac, nie popartą wydajnością pracy. Wysokie wskaźniki produkcji dodanej osiągano poprzez zmiany cen, przyczaniając się do wzrostu presji inflacyjnej na rynku, a w rezultacie do powstawania spirali płac i cen. Poza tym okazało się, że miernik „produkcji dodanej" nie wywierał presji w kierunku obniżki kosztów produkcji, przeciwnie, pośrednio zachęcał do ich zwiększania. Opóźniały się też prace nad całościowym ujęciem instrumentów centralnego sterowania przedsiębiorstwem. W tej sytuacji zdecydowano się na dyrektywne przeciwdziałanie zjawiskom osłabiającym siłę motywacyjną nowego systemu, co - jak się po czasie okazało - nie przyniosło pozytywnych skutków[10]. W marcu 1976 r. działanie WOG zostało ograniczone. Zawężono samodzielność tych organizacji, poddając je ścisłej kontroli bankowej. Wprowadzono m.in. rygorystyczną zasadę opłacania przyrostu płacy odpowiednim przyrostem wydajności pracy.

W 1977 r., po nieudanej próbie zbilansowania rynku żywnościowego za pośrednictwem podwyżki cen (czerwiec 1976 r.), podjęto uchwałę o modyfikacji systemu ekonomiczno-finansowego obowiązującego w Wielkich Organizacjach Gospodarczych. Przyjęto m.in. zasadę, że ministerstwo branżowe, nawet jeśli wszystkie podległe mu organizacje pracują w systemie wogowskim, samo nie jest WOG. Nie jest więc ono poddane tym samym kryteriom oceny i nie stosują się do niego te same mierniki co do WOG. Natomiast wobec organizacji gospodarczych, ministerstwa zobowiązane były stosować kryteria oceny i mierniki systemu wogowskiego. Ministrom przyznano również prawa do ustalania parametrów „R" i „U", które poprzednio ustalała Komisja Planowania. Równocześnie uchwała ograniczała wpływ zmian cen na wielkość produkcji dodanej poprzez progresywne opodatkowanie, a ściślej mówiąc, obciążenie funduszu płac powyżej pewnej granicy; przy czym minister miał

[10] B. Gliński, T. Kierczyński, A. Topiński, Zmiany w systemie zarządzania przemysłem. Warszawa 1975 oraz System ekonomiczno-finansowy w wielkich organizacjach gospodarczych (Red. K.Cwynar, K. Golinowski). Warszawa 1977.

ustalać próg od którego zaczynało się obciążenie wzrostem funduszu płac i skala progresji. W ten sposób znacznie ograniczono motywacje płacowe dla postępu gospodarczego w przedsiębiorstwach. Zmodyfikowany system „wogowski" dotyczył jednak mniejszego obszaru gospodarki niż poprzednio[11]. Modyfikacja systemu WOG, polegająca na wzroście jego dyrektywności, nie zdołała jednak zahamować narastającej nierównowagi na wszystkich odcinkach gospodarowania. Tempo wzrostu funduszu konsumpcyjnego społeczeństwa wyprzedzało tempo wzrostu społecznej wydajności pracy, zaś dochody realizowane były wyższe od wytworzonych. Prawda o życiu na kredyt, także w dosłownym rozumieniu, zaczęła docierać do coraz szerszych warstw społeczeństwa.

System gospodarowania przedsiębiorstw stawał się coraz bardziej anachroniczny. Cechowała go niska społeczna wydajność pracy, wysokie koszty funkcjonowania gospodarki, nadmierna zasobochłonność uzyskiwanych efektów. Był to system niezdolny do absorbowania innowacji, do działania na rzecz równowagi, do wymuszania wysokiej jakości, obniżania kosztów oraz szybkich reakcji na zjawiska gospodarcze[12]. Przeprowadzane w omawianym okresie zmiany instrumentów zarządzania nie reformowały funkcjonalnego aspektu socjalistycznych stosunków produkcji. Dotyczyły przede wszystkim centralistycznego zarządzania, które utożsamiano z centralnym planowaniem. W efekcie system gospodarowania wymuszał wątpliwe inwestycje oraz preferował prymitywne mierniki. Powstawała struktura gospodarcza z licznymi wąskimi gardłami, silnie zależna od importu. Brak racjonalności działań i zachowań gospodarczych, przejawiał się także w niewykorzystywaniu istniejących jeszcze rezerw, czego przykładem był m.in. brak racjonalnej gospodarki żywnościowej. W sumie więc trudno nie zarzucać modyfikacjom instrumentów gospodarowania z lat siedemdziesiątych woluntaryzmu, jak też niedoceniania kwestii kompleksowej reformy systemu ekonomicznego. Z początkiem lat osiemdziesiątych problemy te ujawniły się z całą mocą.

5. L a t a 1981-1986

Protest robotniczy z 1980 r. doprowadził po raz pierwszy w historii powojennej do szerokiej umowy między władzą, a wielkoprzemysłową klasą robotniczą. Zakładała ona m.in. kompleksową reformę gospodarczą. W efekcie we wrześniu 1980 r. powołano komisję do spraw reformy gospodarczej, zaś w lipcu 1981 r. przedstawiono wersję całościowej koncepcji reformy pt.: „Kierunki reformy gospodarczej". Dokument ten aprobowany przez IX Zjazd PZPR uznawany jest za podstawowy. Z reformowaniem dotychczasowego systemu nie czekano jednakże do momentu wprowadzenia ustaw. Modyfikacji

[11] Zmodyfikowany system WOG (wywiad z J. Pajestką) „Życie Gospodarcze" 1977/4.

[12] W. W i l c z y ń s k i, Losy i problemy strategii i polityki gospodarczej ..., op. cit., s. 10.

dotychczasowych składników mechanizmu ekonomicznego dokonano już z początkiem 1981 r.[13]. Zmiany te, nazwane „małą reformą" objęły m.in.uproszczenie procedury planowania rocznego. Ograniczono zakres dyrektywnych zadań alokacyjnych i rozdzielnictwa. Zahamowano jego dalszą rozbudowę. W zakresie funduszu płac zastosowano formułę zaczerpniętą z WOG, przyjmując normę elastyczności funduszu (równą 0,3), względem produkcji czystej. Wprowadzono także szereg innych działań wyprzedzających reformę. Zreorganizowano m.in. aparat państwowy, ograniczając liczbę ministerstw gałęziowych. Ponadto wprowadzono zmiany systemowe w tzw. drobnej wytwórczości oraz państwowych gospodarstwach rolnych, celem zebrania pierwszych doświadczeń.

Kompleksowe wdrażanie nowego systemu rozpoczęto z początkiem 1982 r., w wyjątkowo trudnych warunkach gospodarczych i społeczno-politycznych. Opierano się na obowiązującym już materiale ustawowym, dotyczącym przedsiębiorstwa i jego samorządu (1981 r.), pakiecie ustaw z lutego 1982 r. m.in. ustawie o planowaniu, cenach, gospodarce finansowej przedsiębiorstw, opodatkowaniu, prawie bankowym, a także o związkach zawodowych (październik 1982 r.) oraz dwóch ustawach budżetowych z 1982 i 1983 r. Dokumenty te formułowały podstawowe założenia reformy. Przedsiębiorstwom przyznana została ranga jednostek podstawowych w gospodarce - w pełni samodzielnych. Odtąd zadania dyrektywne, w formie dwustronnych umów, mogły one otrzymywać tylko w związku z obronnością kraju, klęskami żywiołowymi oraz zobowiązaniami międzynarodowymi. Nadzór nad przedsiębiorstwami miał sprawować odpowiedni organ administracji państwowej. Zarządzał on podział, łączenie i likwidację przedsiębiorstwa z inicjatywy własnej lub samego przedsiębiorstwa. Spory z organem nadzorującym rozstrzygać miał sąd.Przedsiębiorstwa uznano za samorządne. Samorząd załogi, którego głównym organem jest rada pracownicza, otrzymał uprawnienia stanowiące m.in. w kwestiach: uchwalania planów, łączenia i podziału przedsiębiorstw, struktury zakładów, podziału wygospodarowanych środków. Bez ograniczeń mógł pełnić funkcje kontrolne, opiniodawcze i inspirujące. Uznano, iż w przedsiębiorstwach o podstawowym znaczeniu dyrektora powołuje organ założycielski,ale radzie pracowniczej przysługuje prawo umotywowanego sprzeciwu. W pozostałych przypadkach dyrektora powoływać miała rada pracownicza, zaś organ założycielski posiadał prawo veta. W teorii reformy nadal jednakże niejasna pozostawała relacja planu i rynku, chociaż coraz częściej domagano się współrzędnego traktowania obu kategorii. Realizacji planów miały służyć pośrednie narzędzia ekonomiczne, a tylko wyjątkowo alokacyjne zadania dyrektywne. Za podstawową zasadę planowania centralnego uznano jego uspołecznienie, co korespondowało z zasadą wariantowego opracowania planów.

---

[13] Główne cechy systemu docelowego lat osiemdziesiątych oraz rozwiązania przejściowe z lat 1982-1983 omówiono wykorzystując opracowanie J.Mujżel, System funkcjonowania gospodarki i jego ewolucja. W: Funkcjonowanie gospodarki polskiej. Doświadczenia, problemy, tendencje. (Red. J. Mujżel, Sz. Jakubowicz). Warszawa PWE 1984, s. 49-79.

Przedsiębiorstwa i organy terenowe miały sporządzać swoje plany samodzielnie, przy uwzględnieniu określonych zasad metodycznych. W przedsiębiorstwach państwowych i całej gospodarce uspołecznionej dopuszczono ceny urzędowe, regulowane i umowne. Te pierwsze objęły podstawowe środki spożycia, usługi, środki produkcji i produkty rolne w skupie uspołecznionym. Ceny te oparto na formule kosztowej, dając tym samym pośredni wpływ na nie przedsiębiorstwom. Podobne zasady obowiązywały przy cenach regulowanych. Skonkretyzowanie ich w zakresie kalkulacji kosztów i zysku przekazano administracji. Ceny regulowane mogły być wprowadzane na nie objęte cenami urzędowymi artykuły, przede wszystkim rozdzielane, bądź dotowane. Zarówno ceny urzędowe, jak i regulowane nie miały jednak charakteru zewnętrznego względem przedsiębiorstw i były od nich pośrednio zależne. Reszta produktów i usług miała być sprzedawana po cenach umownych, tzn.wolnych od ingerencji organów administracyjnych. Poza detalem obowiązywał jednak wymóg przedstawienia kalkulacji tych cen na żądanie nabywcy. Rząd miał jednakże możliwość zamrożenia cen umownych na okres trzech miesięcy. Przedsiębiorstwa uznano za jednostki samofinansujące się. Ich system ekonomiczny w znacznej mierze oparto na kategorii produkcji sprzedanej netto, bądź wyniku finansowym, który mógł być dodatni (zysk) lub ujemny (strata). Wynagrodzenia podzielono na: płace obciążające koszty oraz wypłacane z udziału w zysku (nagrody, premie). Większość płac mogły przedsiębiorstwa ustalić samodzielnie, przestrzegając jednak obowiązujących zasad podziału. Wydatki na postęp miały być finansowane z obligatoryjnego funduszu techniczno-ekonomicznego, tworzonego z narzutów na koszty. Z zysku, po jego weryfikacji, opłacano podatek dochodowy i obowiązkowe odpisy na fundusz rezerwowy i aktywizacji zawodowej. Pozostałą część zysku miało prawo przedsiębiorstwo podzielić pomiędzy fundusz rozwoju, fundusz załogi i inne pozycje. Z funduszu załogi przedsiębiorstwo mogło wypłacić według własnego uznania premie, nagrody oraz powiększać fundusz socjalny i mieszkaniowy. Z kolei fundusz rozwoju, zasilany także odpisami amortyzacyjnymi, mógł być przeznaczony na wszelkie cele gospodarcze i rozwojowe, przede wszystkim spłatę kredytów inwestycyjnych. Inwestycje przedsiębiorstw, poza inwestycjami socjalnymi i mieszkaniowymi, miały być finansowane z funduszu rozwoju i kredytu bankowego. Przewidziano natomiast dotacje z budżetu państwa do inwestycji centralnych, imiennie wymienianych w uchwałach Sejmu.

Przyjęte zasady działania przedsiębiorstw przewidywały istnienie podatków: obrotowego, od płac, nieruchomości i dochodowego. Poza tym, jak już wspomniano, przedsiębiorstwa mogły być obciążone na rzecz Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej (PFAZ). Dopuszczano stosowanie procentowej formuły podatku obrotowego, zaś przy urzędowych cenach zbytu i detalicznych formułę różnicowano. Podatek ten potraktowano jako wielkość cenotwórczą, zakładając jednakże liczne, różnorodne zwolnienia i ulgi. Podatek od płac i nieruchomości obciążać miał koszty przedsiębiorstw, natomiast dochodowy płacony miał być ze zweryfikowanego zysku. Był on ustalony progresywnie, w zależności od stopy rentowności. Pierwotnie zakładał on

m.in., iż część zysku, dającą rentowność wyższą niż 50% będzie w 90% przejmowana przez ten podatek. Do systemu podatkowego wprowadzono także dwie zasady ogólne. Według pierwszej minister finansów mógł przyznać przedmiotowe i podmiotowe ulgi oraz zwolnienia podatkowe. Według drugiej organy podatkowe mogły ściągać zaległe podatki, kierując bezpośrednio do banków nakazy płatnicze.

W kwestii zasilania przedsiębiorstw w dewizy postanowiono przydzielać je według zasad i w ilościach określanych w planie rocznym, a także za pośrednictwem odpisów dewizowych od eksportu, ustalonych przez Radę Ministrów. Przyjęto, iż handel zagraniczny mogą prowadzić specjalne przedsiębiorstwa produkcyjne i inne osoby, zarówno prawne, jak i fizyczne, pod warunkiem uzyskania koncesji od ministra handlu zagranicznego. Wprowadzono równocześnie zasadę, iż gwarantem przymusu ekonomicznego jest bank, który udziela kredytów, kierując się oceną zdolności przedsiębiorstwa do jego spłaty, czyli oceną tzw. zdolności kredytowej. Przedsiębiorstwa nie posiadające tej zdolności lub ponoszące straty, mogły otrzymywać kredyt tylko w postępowaniu sanacyjnym. W procesie uspołeczniania gospodarki przedsiębiorstw doniosła rola przypadła związkom zawodowym. Uznano je jako samorządne i samodzielne, w najmniejszym stopniu nie podlegające nadzorowi administracyjnemu.

Wprowadzenie powyższych założeń reformy w życie wymagało jednak rozwiązań przejściowych. Takimi charakteryzuje się okres od 1982-1983. Wydawano wówczas dwojakiego rodzaju akty prawne. Pojawiały się rozwiązania identyczne, bądź zbliżone do systemu zapisanego w kierunkach reformy, jak też będące swoistym kompromisem względem systemu tradycyjnego. U źródeł rozwiązań przejściowych tkwiły trzy przyczyny: nierównowaga i zdewastowanie rynku, różny punkt startu przedsiębiorstw do reformy, wreszcie stan wojenny. Spowodowały one modyfikację zmian struktur podmiotowych w stosunku do rozwiązań docelowych. Po pierwszym kroku, ograniczającym liczbę ministerstw gałęziowo-branżowych (1981 r.), sytuacja uległa spetryfikowaniu. Ministerstwa zdołały do pewnego stopnia obronić swą tradycyjną rolę, na co nie bez wpływu pozostawała konieczność stosowania reglamentacji materiałowo-dewizowej oraz dyrektywnej regulacji finansowej, a także działania na rzecz koncentracji i obrony struktur pośrednich. Wystąpiły więc opóźnienia w przekształcaniu centralnego organu planującego w organ sztabowy rządu oraz w ustawowym uregulowaniu kompetencji Rady Ministrów. Z opźnieniem postępowała likwidacja zjednoczeń. W pierwszej połowie 1982 r. utrzymano 11 zjednoczeń w gałęziach zmilitaryzowanych. Równocześnie powołano pełnomocników ministrów ds. programów operacyjnych, tj. nowej formy rozdzielnictwa. Ministrowie branżowi upoważnieni zostali do powołania pełnomocników do spraw wyodrębnionych układów produkcyjnych. Wraz ze zbliżaniem się terminu likwidacji zjednoczeń, nasilało się tworzenie zrzeszeń dobrowolnych i obligatoryjnych. Już w końcu sierpnia 1982 r. działało około 140 zrzeszeń dobrowolnych i 40 obligatoryjnych. Do końca tego roku utworzono 184 zrzeszenia krajowe i 62 terenowe, w tym 45 centralnych zrzeszeń obligatoryjnych. Zrzeszenia dobrowolne pełniły charak-

kter usługowy względem przedsiębiorstw. Nadrzędność przestała być cechą wyróżniającą.

Obszarem administracyjnej ingerencji było także cenotwórstwo. W latach 1982-1983 utrzymywały się ceny chronione z powodów socjalnych, pomimo kilkuset procentowej podwyżki cen detalicznych w lutym 1982 r. W obawie przed wzorstem niezadowolenia ludności dokonano radykalnego zwiększenia zakresu cen regulowanych. W wyniku tych zabiegów, w końcu 1982 r., ceny urzędowe i regulowane obejmowały 60% rynku detalicznego i 40% rynku zaopatrzeniowego. Zacierała się też różnica między znaczną częścią cen umownych, a cenami regulowanymi. Tej poszerzonej ingerencji towarzyszyła dominacja tradycyjnej zasady cenotwórstwa tj. wspomnianej „formuły kosztowej". Kontrowersyjne były zasady rozdzielnictwa (obowiązkowe pośrednictwo oraz pierwszeństwo dla tzw. programów operacyjnych). Do głosu doszło podejście podmiotowe, uznaniowość, przetargi, w końcu zadania dyrektywne. Umacniał się udział w rozdzielnictwie szczebla resortowego, branżowego i terenowego. Starano się temu zaradzić. W 1983 r. ograniczono liczbę programów operacyjnych do sześciu oraz ustanowiono nową formę realizacji najbardziej pożądanej produkcji w postaci zamówienia rządowego. Ograniczono także limity i przydziały na niektóre materiały, gaz i energię. Wraz z tym upoważniono odbiorców do swobodnej sprzedaży materiałów nieprzydatnych, podlegających obowiązkowemu pośrednictwu (poza węglem i paliwami). Producenci tych materiałów mogli też swobodnie dysponować określonym ich ułamkiem. Modyfikacje te przyniosły pewien postęp, nie przybliżyły jednak momentu swobodnego kształtowania się więzi poziomych w dziedzinie zaopatrzenia. Zmieniły się także zasady rozdzielnictwa dewiz. Wprowadzono odpisy dewizowe od eksportu w walutach wymienialnych. Zakładano, iż przedsiębiorstwa będą mogły swobodnie dysponować środkami na rachunku odpisów dewizowych i będą mogły je odstępować swoim kooperantom. Ponadto zapewniono przydziały dewiz na potrzeby programów operacyjnych, zamówień rządowych i inwestycji centralnych. Okres 1982-1983 pozwolił w pewnej mierze wyrównać „warunki startu" przedsiębiorstw w odniesieniu do majątku obronnego. Przeszacowanie zapasów oraz specjalny rachunek scentralizowany umożliwił przedsiębiorstwom na około 30% pokrycie tego majątku środkami własnymi. Niestety nie można tego powiedzieć o majątku trwałym. Powstawały także renty (korzyści) z tytułu działania innych przyczyn różnicujących start, jak np. różnych obciążeń z tytułu inwestycji niezakończonych, czy też kosztów przygotowań do wdrażania nowych technologii i procesów, które zaniechano. Należy także pamiętać, iż podział inwestycji na tzw. centralne i przedsiębiorstw, wymagał odpowiedniego zaangażowania budżetu. To jednak było rozstrzygane przez władze indywidualnie i uznaniowo, podobnie jak problem neutralizowania różnic w rentowności, wynikających z odmiennych warunków startu przedsiębiorstw.

W omawianym okresie niestety zahamowany został proces uspołeczniania gospodarki. Wiązało się to przede wszystkim z okresowym zawieszeniem działalności związków oraz samorządów w okresie stanu wojennego. Napięcia społeczno-polityczne i restrykcje gospodarcze wobec Polski nie sprzyjały

zbliżeniu w latach 1982-1983 do modelu reformy, zarysowanego w dokumentach IX Zjazdu PZPR. Nowy impuls w rozwiązaniach reformy przyniósł dopiero 1984 r. Ukształtowane było wówczas przedpole reformy. Pełnej normalizacji uległy procesy i zjawiska gospodarcze. Bardziej wyrazista stała się perspektywa rozwojowa. Uchwalono plan społeczno-gospodarczy na lata 1983 -1985, a także program działań antyinflacyjnych oraz program oszczędnościowy. Stworzyło to dobre warunki, by mechanizm funkcjonowania reformy uległ zmianom jakościowym, przybliżającym zasady funkcjonowania docelowego modelu. Na czym polegały te zmiany?

W kierunkach doskonalenia reformy gospodarczej od 1984 r.[14] wskazuje się na istotne ograniczenie rozdzielnictwa deficytowych surowców i upowszechnianie formuły zamówienia rządowego. Formułę tę oparto na zasadach przetargu efektywnościowego. Objęto nią wszystkie podmioty gospodarcze, które niezależnie od przynależności sektorowej, zgłaszały najkorzystniejszą ofertę realizacji zamówienia. Równocześnie starano się zerwać ze swoistym protekcjonizmem wobec przedsiębiorstw dotkniętych deficytem surowców. Z innych rozwiązań wymienić należy wprowadzenie wieloletniej normy podziału amortyzacji między przedsiębiorstwami, a budżetem państwa, z jednoczesnym zastosowaniem ulg i zwolnień dla niektórych gałęzi. Przyjęto, iż budżet przejmowałby 35% amortyzacji, dalsze 15% przeznaczono na systemowe ulgi i zwolnienia, zań pozostałe 50% miało pozostać w przedsiębiorstwie. Istotnie też ograniczono zakres stosowania cen regulowanych, jako cen kosztowych, a rozszerzono zakres cen urzędowych oraz umownych. Działania te traktowano jako krok w kierunku parametrycznych cen - zewnętrznych w stosunku do przedsiębiorstw. Upowszechniano też zasadę stosowania cen transakcyjnych w obrotach z zagranicą. Osłabiło jednak te dążenia wprowadzenia kategorii kosztów uzasadnionych przy kalkulacji ceny umownej. Wprowadzono także możliwość przejmowania przez budżet państwa nadmiernego zysku, skalkulowanego w cenie umownej, przy użyciu podatku obrotowego. Odtąd podatek ten miał spełniać dwie funkcje: fiskalną, polegającą na poborze do budżetu określonej części wartości towarów oraz regulacyjną funkcję rynkową. Wraz z tym pojawiło się jednak niebezpieczeństwo, że tak skonstruowany podatek będzie uszczuplał nadwyżkę w przedsiębiorstwach[15]. Stosunkowo dużym postępem w rozwiązaniach systemowych reformy było odstąpienie od formuły progresywnego podatku dochodowego, na rzecz podatku w postaci liniowej, a dla niektórych przedsiębiorstw kwotowo-liniowej. W latach 1982-1984 podatek dochodowy był narzędziem „gilotynowania" dochodów. W warunkach przebudowy całego układu cen i kilkuset procentowej zmiany cen zaopatrzeniowych był on złem koniecznym, służąc sprawie wyrównywania warunków działalności ekonomicznej przedsiębiorstw. Nie można jednak nie widzieć jego antymotywacyjnego charakteru

[14] Wykorzystano autoryzowane wystąpienie Ministra, Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Gospodarczej Wł. Baki pt. „Kierunki doskonalenia mechanizmów reformy gospodarczej od 1984 r.", wygłoszone 29 września 1983 r. w KC PZPR w Warszawie.

[15] W. W i l c z y ń s k i, Teoria i reforma. „Zdanie" 1985/1.

i podatności na manipulacje. Z innych modyfikacji wymienić należy wprowadzenie zasady, iż koszt utrzymania zrzeszeń dobrowolnych będzie pokrywany z zysku do podziału członków zrzeszenia. Nie obowiązywało to zrzeszeń obligatoryjnych. W oparciu o nagromadzone doświadczenia zmieniono także formułę naliczania wynagrodzeń wolnych od obciążeń na PFAZ. Za wielkość bazową przyjęto poziom wynagrodzeń jaki został osiągnięty w roku poprzednim, bez obciążenia na PFAZ, płatnego z zysku. Uznano, iż z tytułu obciążeń na PFAZ nie powinno być korzyści w latach następnych. Rok 1984 przyniósł upoważnienie przedsiębiorstw do stosowania eksperymentalnych rozwiązań w dziedzinie płac. Przyjęto wykładnię, iż zbiorowe układy pracy powinny mieć charakter wyłącznie ramowy i określać tzw. minimalne standardy uprawnień pracowniczych na danych stanowiskach, przy określonych warunkach. Podstawa ta stanowiłaby punkt wyjścia dalszych ustaleń płacowych w przedsiębiorstwie. Niezależnie od ramowych, centralnych układów zbiorowych, stworzono możliwość funkcjonowania w przedsiębiorstwach tzw. zakładowych systemów płacowych. Układy te miały być wynegocjowane pomiędzy dyrektorem i radą pracowniczą z jednej strony, a związkami zawodowymi z drugiej. Należało w nich uwzględnić minimum zawarte w ramowych układach zbiorowych. Założono, iż przy budowie zakładowych systemów płacowych będzie brana pod uwagę diagnoza stanu przedsiębiorstw, analiza warunków pracy na poszczególnych stanowiskach, wartościowanie pracy oraz możliwości finansowe przedsiębiorstw. Wymogi te znalazły się w ustawie o zakładowych systemach płacowych.

Praktyka lat 1984-1985 pozwoliła ocenić działanie powyższych modyfikacji. W wyniku gruntownej analizy uznano za konieczne zmodyfikowanie dotychczasowej formuły PFAZ. Z dniem 1 stycznia 1986 r. w jej miejsce wprowadzono podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń. Nowy system zasilania przedsiębiorstw w środki na płace okazał się dość skomplikowany. Nie zmieniła się istota podatku, natomiast głębokim zmianom uległ sposób ustalania wysokości wypłat wolnych od podatku i samych kwot podatku. Wprowadzono kilka różnych formuł liczenia podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń, zrywając z zasadą jednolitości[16]. Formuła podstawowa, najbardziej powszechna, oparta została na mierniku produkcji sprzedanej. Przyrost wynagrodzeń wolny od podatku w 1986 r. miał wynikać z przyrostu produkcji sprzedanej netto, przy zastosowaniu współczynnika korygującego. W jednostkach w których wystąpił brak możliwości podwyższenia wynagrodzeń w drodze zwiększenia produkcji sprzedanej netto lub zysku, miała obowiązywać formuła progowa, polegająca na dopuszczeniu ściśle określonego wzrostu wynagrodzeń. Poza tymi formułami przedsiębiorstwa mogły stosować formułę udziałową (zastosowanie normatywnego udziału wynagrodzeń w wartości produkcji sprzedanej netto) oraz formułę zyskową, polegającą na zastosowaniu miernika przyrostu zysku bilansowego (po jego weryfikacji) zamiast miernika przyrostu produkcji sprzedanej netto. Dopuszczono także

[16] Formuły te przytoczone za B. F i c k i e m, Co po „FAZie"? „Życie Gospodarcze" 1985/5, s. 7.

stosowanie formuły podatku od indywidualnych wynagrodzeń oraz formuły kombinowanej dla przemysłu węgla kamiennego i energetyki (połączenie formuły progowej z formułą przyrostowo-miernikową). Wprowadzony system zakładał ponadto powszechnie obowiązujący próg wzrostu wynagrodzeń wolny od podatku.

Pod koniec 1986 r. wystąpiło wyraźne zahamowanie procesu reformowania gospodarki. Przedstawiony przez rząd projekt ustawy o zmianie kilkunastu ustaw w sprawie reformy wywołał wiele kontrowersji[17]. Propozycje te, obok kilku postępowych (określenie statusu dyrektora, czy doskonalenie instrumentów płacowych), zawierały jednak wiele zasadniczo niezgodnych z logiką reformy przepisów, tak że cały pakiet tych propozycji, po dyskusji, zdecydowano wycofać z komisji sejmowych i przekazać rządowi do ponownego rozpatrzenia. W szczególności budziły sprzeciw propozycje prowadzące wprost do ograniczenia roli samorządów, poprzez odebranie im wpływu na kwestię upadłości przedsiębiorstw, dobór ścisłej kadry kierowniczej, decydowanie o podziale i łączeniu przedsiębiorstw. Zastrzeżenia budziły również propozycje oznaczające de facto powrót do limitowania płac, a więc stępienie motywacji. Uznano, iż taki projekt w sumie nie sprzyja idei uspołeczniania procesu zarządzania i planowania, wobec czego wymaga istotnych udoskonaleń. W dyskusji dominowało stanowisko, że rozwiązania głównych problemów reformy należy szukać przede wszystkim w relatywnej obniżce kosztów wytwarzania i zasadniczej przebudowie zasad kształtowania zysków przedsiębiorstw, m.in. proefektywnościowego działania podatku dochodowego. Tędy wiedzie droga do zwiększenia sterowalności gospodarki za pomocą instrumentów ekonomicznych, do wzrostu intensywności gospodarowania. Nie osiągnie się jednak tych celów przez nadmierne umocnienie funkcji dyrektorskich państwa.

6. 1987 ...

W odpowiedzi na nieudaną próbę nowelizacji ustaw dotyczących reformy i krytyczne stanowisko III Plenum KC PZPR w tej sprawie (grudzień 1986r.), Komisja ds. reformy sformułowała w kwietniu 1987 r. obszerne tezy (174) w sprawie II etapu reformy. Na ich podstawie, wykorzystując efekty społecznej dyskusji, rząd przedstawił społeczeństwu program realizacyjny II etapu reformy (październik 1987 r.). Jego główne treści poddano w listopadzie 1987 r. ogólnonarodowemu referendum, które jednakże nie przyniosło prawomocnego rozstrzygnięcia.

Uwzględniając wyniki głosowania, w lutym 1988 r., przyjęto do realizacji, uchwałą sejmową, zmodyfikowany program II etapu reformy gospodar-

[17] Por. artykuły: T. J e z i o r a ń s k i e g o, „W którym kierunku"? oraz I. D r y l l, „Gwarant czy atrapa", zamieszczone w „Życiu Gospodarczym" 1986/45, s. 3.

czej[18]. Obejmuje on zadania do 1991 r. Poniżej przedstawiono najważniejsze kierunki zmian w kierowaniu przedsiębiorstwami, zapisane w tym programie. Miały one na celu usunięcie przeszkód blokujących postęp reformy gospodarczej na głównych pasmach tzw. „ścieżki dojścia" do układu docelowego. Ujęte je w formie trzech bloków tematycznych.

P i e r w s z y dotyczy równoważenia gospodarki przez pobudzenie wzrostu podaży, w szczególności rozwój rynku, przedsiębiorczości oraz inicjatyw założycielskich. Wyraża on tezę, że bilansowe przywracanie równowagi, bez uruchomienia mechanizmu równoważącego nie leczy przyczyn niedoboru i w konsekwencji obniża poziom realny życia społeczeństwa. Kierunkową jest zasada, „z mniej zrobić więcej". W tym celu porponuje się stosowanie ograniczeń dotacji i egzekwowanie samofinansowania przedsiębiorstw. Towarzyszyć ma temu przegląd inwestycji kontynuowanych i odpowiednie przesunięcie środków do przedsięwzięć gwarantujących najszybszy przyrost oczekiwanej podaży. Zakłada się rzeczywiste zdynamizowanie szybko rentujących się inwestycji prorynkowych i proeksportowych. Ma nastąpić przyspieszony proces odchodzenia od produkcji nieefektywnych wyrobów. Przyjęte rozwiązania zakładają pełne otwarcie na przedsiębiorczość, co oznacza wzrost swobody działania podmiotów gospodarczych. Przedsięwzięcia te wspomagać ma rozbijanie struktur monopolistycznych w gospodarce, m.in. poprzez propagowanie pluralizmu form własności, w tym reaktywowanie od lat zaniechanej formy własności komunalnej. Pociągnie to za sobą weryfikację prawa gospodarczego w kierunku upowszechnienia zasady: „co nie jest zabronione jest dozwolone". Zakłada się przy tym zasadniczą redukcję procedury rejestracji działalności gospodarczej, zastąpienie zaświadczeń oświadczeniami obywateli, istotne ograniczenie wymogów biurokratycznych w zakresie: rachunkowości, finansów, podatków i sprawozdawczości. W nurcie walki o podaż mieści się także pełna eliminacja rozdzielnictwa i reglamentacji oraz likwidacja administracyjnych ograniczeń w obrocie towarowym. Zlikwidowane ma zostać obowiązkowe pośrednictwo w obrocie zaopatrzeniowym, a także system sprzedaży sterowanej; nastąpić ma zdynamizowanie eksportu za pośrednictwem: ulg systemowych dotyczących podatków, bezpodatkowego przyrostu płac, rachunku odpisów dewizowych na kontach majątkowych przedsiębiorstw, przetargów walutowych i szerszego stosowania transakcji kompensacyjnych. W najbliższym czasie przewidziana jest zmiana funkcji i decentralizacji uprawnień organów założycielskich. Przygotowano do wdrożenia system ocen przedsiębiorstw oparty na zysku, jako podstawowym kryterium oceny. Precyzyjnego nadzoru społecznego i presji oddolnej wymagać będzie natomiast, przewidziane w programie, tworzenie jednolitego rynku obrotu towarowego. Odnosi się to także do instytucji dzierżawy wolnych mocy produkcyjnych w przedsiębiorstwach, którą przewidują propoda-

[18] Por.: Program realizacyjny II etapu reformy gospodarczej. Nowy tekst z modyfikacjami i uzupełnieniami. Harmonogram przedmiotowy wydany przez Komitet Rady Ministrów ds. Realizacji Reformy Gospodarczej, Warszawa 1988 (Materiał niepublikowany).

żowe inicjatywy II etapu reformy[19]. W programie znajdują się także zapisy zapowiadające znoszenie monopolu skupu i obrotu artykułami rolno-spożywczymi. Szkoda tylko, iż proces ten ma być sukcesywny i długotrwały. Cieszyć muszą zapowiedzi zmian systemu rozliczeń za roboty budowlane, zmierzające do wynagradzania za finalne efekty, a nie ponoszone nakłady.

D r u g i blok problemowy programu II etapu reformy związany jest z problematyką cen i dochodów oraz umacniania pieniądza. Głosi potrzebę pełnej obiektywizacji parametrów w sprawnie działającym mechanizmie planowo-rynkowym. Musi to oznaczać wprowadzenie „prawdziwych" cen, nie oderwanych w sposób sztuczny od rynku przez dotacje, ani nie ciągnionych przez nieuzasadnione koszty. Program zakłada ruchy cen zmierzających do przesuwania wyrobów sprzedawanych dotąd po cenach urzędowych i regulowanych do grupy objętej cenami umownymi. Zakłada się przy tym likwidację kategorii cen ograniczających reakcje podmiotów na sytuacje popytowo-podażowe, przede wszystkim cen regulowanych. Ruchom tym towarzyszyć ma w początkowej fazie wprowadzenie maksymalnych pułapów wzrostu dla niektórych grup asortymentowych, zapobiegające nadmiernemu rozwinięciu spirali inflacyjnej, wyrażającej się m.in. pogonią płacy za uciekającą ceną. Z punktu widzenia potrzeby redukcji popytu, ważne są postanowienia w kwestii płac.

Z początkiem 1988 r. zredukowano liczbę formuł opodatkowania płac do dwóch, utrzymując jednak podatek od ponadnormatywnego przyrostu wypłat wynagrodzeń (p.p.w.w.). Opodatkowane nim mają być wynagrodzenia indywidualne (powyżej 60%), bądź przyrost wynagrodzeń ponad pewien próg (30%), ustalony w Centralnym Planie Rocznym. Zarządzenie w tej sprawie odczytano jednakże jako krok w niewłaściwym kierunku, ze względu na ograniczenie funkcji motywacyjnej płac[20]. Z drugiej strony przewiduje się nowelizację ustawy o zakładowych systemach wynagradzania (marzec 1988), sprzyjającej z kolei wzrostowi motywacji. Już dzisiaj jednak można spodziewać się, iż główne założenie tej polityki: o utrzymaniu w najbliższych latach średniego statystycznie poziomu płac realnych, nie będzie oznaczać, iż wszyscy na reformie zyskają. Zyskać mogą i powinni tylko ci, którzy potrafią i zechcą wpisać się w grupową przedsiębiorczość, ujętą w ramach nowej polityki gospodarczej. Rozwiązania płacowe muszą jednak korespondować z nowym podejściem do kwestii dotacji i rekompensat pieniężnych z tytułu podwyżek cen. W tych sprawach program realizacyjny nie jest jasny, a przecież dziś nie ulega już wątpliwości, że dotychczasowa polityka dotacji i rekompensat tworzyła i sankcjonowała dysproporcje w poziomie życia i stanowiła bardzo nieefektywną osłonę socjalną dla głównych jej adresatów. W ten sposób wielokrotnie spłaszczane były dochody, stępieniu ulegały motywacje, zrywany, bądź oddalany był związek płac a efektami pracy.

---

[19] Por.: W. W i l c z y ń s k i, Radykalizacha reformy warunkiem jakościowych przekształceń systemu funkcjonowania gospodarki. Referat przygotowany na ogólnopolską konferencją pt. „Radykalizacja reformy gospodarczej - uwarunkowania teoretyczne oraz polityczno gospodarcze". Bydgoszcz kwiecień 1988, s. 13-14.

[20] Por.: T. J e z i o r a ń s k i, Kto umknie przed „popikwiem"? „Życie Gospodarcze" 1988/7, s. 3.

Drugi blok programu porusza także kwestie umocnienia pieniądza. Istnieje w społeczeństwie pełna świadomość faktu, że gdy słabnie waluta, gasną motywacje do pracy. Deprecjacja pieniądza deformuje ludzką świadomość, rodzą się zjawiska spekulacji i korupcji. Tylko konsekwentne i równoczesne działanie na obszarach popytu, podaży i pieniądza, daje szansę zneutralizowania dotychczasowego nawisu inflacyjnego. Warunkiem powodzenia jest jednakże by „miękkie" finansowanie przedsiębiorstw przestało być ceną za „twarde" zarządzanie a bank kasą. W tych sprawach program II etapu reformy stawia najwięcej znaków zapytania. W przekonaniu autora ma charakter nazbyt ogólny i deklaratywny. Cechuje go połowiczność i obawa przed nazbyt jednoznacznymi rozwiązaniami, a co najgorsze zachowuje furtki dla stosowania rozwiązań odmiennych od projektowanych[21].

T r z e c i blok programu dotyczy kwestii przebudowy sytemu zarządzania gospodarką. Jego realizację rozpoczęto już w październiku 1987 r. przebudową struktury centralnych organów administracji państwowej. Zewnętrznym wyrazem tych zmian była likwidacja 16 resortów, w tym wszystkich ministerstw branżowo-gałęziowych i powołanie 8 nowych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Działanie to powiązane było z redukcją zatrudnienia na stanowiskach nierobotniczych oraz istotnym zmniejszeniem liczby wyższych stanowisk kierowniczych[22]. Program zakłada dalsze przekształcenia naczelnych i centralnych organów administracji, w sposób modyfikujący funkcje państwa. Działania w tym zakresie wymagać będą istotnych dostosowań w planowaniu centralnym, polegających na zdecydowanym odrzuceniu funkcji zarządzających planu, ograniczeniu szczegółowego planowania oraz pełnej integracji planu finansowego i rzeczowego. Kierunki takie przewiduje omawiany program. Wzbogaca je także zadaniami nowej jakościowo polityki kadrowej oraz propagowaniem rozwoju różnych form samorządności: terytorialnej, gospodarczej i społeczno-zawodowej. Ta część programu zawiera wiele pozytywnych treści, które ostatecznie będą ukształtowane przez różne społeczności lokalne. Od nich w największym stopniu będzie zależał ostateczny kształt stosunków w tym zakresie. Pewne niejasności budzi jednak kwestia interpretacji roli samorządu pracowniczego w przedsiębiorstwach. Tymczasem, jak pisze W. Wilczyński, powinno być jasne, że w perspektywie, jedyną alternatywą socjalizmu państwowo-monopolistycznego może być model państwowo-samorządowy, a nie państwowo-związkowy, z którym mamy obecnie do czynienia[23]. Omawiana część programu zawiera także wiele innych zadań szczegółowych. Do ważniejszych, które warto przytoczyć, należą: ostateczna eliminacja programów operacyjnych oraz istotne ograniczenie listy materiałów i wyrobów gotowych, objętych zamówieniami rządowymi.

---

[21] Por.: W. W i l c z y ń s k i, Radykalizacja reformy ..., op.cit., s. 14-15.

[22] Por.: Reforma centrum. „Życie Gospodarcze" 1987/43, s. 7.

[23] Por.: W. W i l c z y ń s k i, Radykalizacja reformy ..., op.cit., s. 16.

Realizacja programu II etapu reformy będzie możliwa m.in. pod warunkiem uporządkowania i usprawnienia systemu prawnego i kontroli w działalności gospodarczej. III blok programu przewiduje w tym zakresie podjęcie prac nad adaptacją systemu prawnego do zasady „co nie jest prawem zabronione jest dozwolone". Dokonany ma być przegląd przepisów resortowych, zmierzających do zmniejszenia liczby obowiązujących aktów normatywnych. Sfinalizowane zostaną prace nad projektem ustawy o tworzeniu prawa i dostosowaniu struktury i organizacji kontroli państwowej do wymogów nowego układu kompetencji i odpowiedzialności w gospodarce.

Czas na podsumowanie. Dotychczasowe zmiany instrumentów kierowania w systemie funkcjonowania przedsiębiorstw dowodzą, iż były one złożone i wielokierunkowe[24]. Poszukiwania optymalnego sposobu gospodarowania wskazują, iż najwłaściwsze są te rozwiązania, które najkrótszą drogą prowadzą do pełniejszego wykorzystania istniejącego potencjału wytwórczego, zdolności gospodarki do tworzenia i utrzymania równowagi, czy też wymuszają optymalną alokację zasobów. Równocześnie muszą one kreować popyt na innowacje i skracać czas od pomysłu do momentu wdrożenia. Warunkiem powodzenia jednakże musi być powszechna w społeczeństwie świadomość faktu, że główny błąd dyrektywnych metod zarządzania polegał na przyjęciu założenia, iż adresat dyrektywny wykona ją z własnej inicjatywy z nadwyżką lub conajmniej w stu procentach, uzyskując w ten sposób poprawę relacji ekonomicznych. W rzeczywistości otrzymujący dyrektywę dążął do ułatwienia sobie warunków jej wykonania, do zminimalizowania ryzyka niewykonania planu. W tym celu mniej starał się o zmniejszenie zadań, bardziej o przydział takiej ilości środków, aby zagwarantować sobie możliwie łatwą realizację planu od strony zasobów. Trzeba przynać, że zazwyczaj mu się to udawało. Twardość dyrektywnych metod zarządzania okupowana bowiem była finansowaniem wszelkiej działalności, także przynoszącej straty, z powodu braku gospodarności, kompetencji, czy dobrej organizacji pracy.

Przedstawione wyżej zmiany dowodzą, iż w okresie powojennym kilkakrotnie podejmowano próby walki o nową jakość systemu gospodarowania, zaś sam proces reformowania był wypadkową zarówno przejawów postępu, jak też zahamowań i cofnięć. Zbliżono się do celu, jednakże istnienie możliwości sięgnięcia do rezerw ekstensywnego gospodarowania powodowało odkładanie reformy na później, działało demobilizująco. Możliwości te wynikały m.in. ze: 1) stopniowego, a nie gwałtownego wyczerpywania się pozytywów systemu nakazowo-rozdzielczego, 2) występującej z różnych nasileniem, z różnych powodów, gotowości społeczeństwa do wytężonej pracy i poświęceń; 3) dysponowania rezerwami materiałowymi oraz siły roboczej (co było efektem okresowo wstrzemięźliwej polityki rozwoju), wreszcie 4) zagranicznej pomocy gospodarczej i stosunkowej łatwości uzyskania zagranicznych kredytów.

---

[24] Por. A. K a r p i ń s k i, 40 lat planowania w Polsce. Problemy ludzkie - refleksje. Warszawa PWE 1986, s. 372-412.

Po 1980 r. problem zreformowania gospodarki postawiony został w sposób najbardziej zdecydowany. Możliwości odkładania reformy w czasie zostały w pełni wyczerpane. Stanowi to poniekąd gwarancję, iż realizowana obecnie reforma nie utknie w jakimś punkcie i system funkcjonowania gospodarki nie powróci w stare koleiny. Rzecz jednak w tym, by ścieżka dojścia była jak najkrótsza, zaś instrumenty poruszania się po niej adekwatne do tego celu. Szansa sukcesu tkwi jednak nie w półśrodkach, lecz rozwiązaniach radykalnie usuwających bariery postępu. Ocena skutków dotychczasowego stosowania rozwiązań instrumentalnych w próbach reform gospodarczych w Polsce Ludowej wydaje się być pouczająca. Pozwala na kilka uogólnień[25].

I. Instrumentarium procesu kierowania, aby gwarantowało postęp, musi być podporządkowane kryterium maksymalizacji nadwyżek. Możliwe jest to tylko w warunkach tworzenia przymusu ekonomicznego. Niestety w tym zakresie wielokrotnie brakowało determinacji i konsekwencji. Ponadto nadmierny fiskalizm nie sprzyjał maksymalizacji nadwyżek ekonomicznych i przychodów budżetowych państwa w dłuższym horyzoncie czasowym. Nie można zapomnieć, iż tylko w warunkach przymusu ekonomicznego zysk jest miernikiem o dwukierunkowym działaniu - zarówno na rzecz wzrostu efektów, jak i minimalizacji kosztów.

II. W przyjmowanych rozwiązaniach instrumentalnych wystąpiło kilka zjawisk zagrażających istocie postępu w zmianach systemowych. Do najważniejszych należały:

1. Naginanie rozwiązań do istniejących układów branżowych, często do złej dotychczasowej praktyki. Nie można budować efektywnego systemu gospodarczego, korygując jedynie niedostatki dotychczasowego.

2. Nie zadawalające oprogramowanie reformy. Stosowane instrumenty nie pozwalały na osiągnięcie tzw. masy krytycznej reformy, polegającej na zmianie stosunków ekonomicznych i budowie nowego mechanizmu gospodarczego oraz stworzeniu warunków dla prawidłowego rozwoju strukturalnego gospodarki. W dziedzinie stosunków towarowo-pieniężnych praktycznie posługiwano się kryteriami towarowo-pieniężnymi bez uruchomienia odpowiadających im naturalnych mechanizmów ekonomicznych.

3. Występowanie tendencji do instrumentalnej interpretacji reformy. Często sprowadzało się to do występowania centralnej regulacji gospodarki, sankcjonującej ułomne, nielogiczne stosunki ekonomiczne, pełne sprzeczności między formą a treścią. Instrumenty dostosowywane były do zmian w proporcjach ilościowych w gospodarce; raz tworzyły ustępstwa ilościowe, innym razem zaostrzały reguły. Nie jest to sposób na rozwiązywanie problemów jakościowych.

4. Błędna wykładnia socjalistycznych zasad podziału, wyrażająca się egalitaryzmem, spłaszczaniem płac oraz brakiem związków z efektami gospodarczymi przedsiębiorstw. W ten sposób wyrażał się paternalizm władzy wykonawczej.

[25] W dużym zakresie sformułowano je na podstawie referatu W. Wilczyńskiego, System funkcjonowania gospodarki - doświadczenia i warunki sukcesu, wygłoszonego na Kongresie Ekonomistów w Krakowie w listopadzie 1987 r.

5. Naruszanie praw rynku poprzez: utrzymywanie się rozwiązań określonych jako przejściowe, reglamentację, obowiązkowe pośrednictwo w obrocie, rozbudowany system dotacyjny, wypaczający całokształt relacji ekonomicznych.

III. Formalno-prawne, a nie systemowe pojmowanie kwestii równowagi gospodarczej, stanowi jedną z głównych barier postępu reformy. W efekcie, jak dotąd, nie udało się stworzyć mechanizmu równoważącego relacje podażowo-popytowe, w gospodarce. Na zbyt rozległych jej obszarach miarą efektów pozostawały nadal ponoszone nakłady, co powodowało, iż w rachunku pomijano czynnik czasu. Dominowała alokacja wymuszona. Nie było klimatu dla oddolnych, korzystnych decyzji i korekt realokacyjnych.

IV. W praktyce kierowania wiele nieporozumień wywoływała relacja planu i rynku w systemie gospodarowania. Przez wiele lat faktycznie utożsamiano planowanie z zarządzaniem, doprowadzając do zaostrzenia sprzeczności między centralistycznym zarządzaniem a rynkiem. Należy pamiętać, iż sprzeczność ta staje się pozorna w warunkach odrzucenia znaku równości między centralnym planowaniem i zarządzaniem oraz współrzędnego traktowania kategorii rynku i planu. Niezrozumienie tej kwestii dość często owocowało próbami zastępowania rozwiązań systemowych ich substytutami.

V. Przez lata nie doceniano rangi problemu reformy centrum gospodarczego. Dopiero po 1981 r. teza o niezbędności przełomu ideowego i koncepcyjnego centralnych organów gospodarki i państwa została zaakceptowana w programie reformy. Nikły postęp na tym odcinku powoduje jednak, iż nadal funkcjonuje zamazana struktura uprawnień decyzyjnych i ma miejsce pasywizacja wielu ogniw gospodarki. Reforma Centrum musi uczynić je zdolnym do głębokich samoprzekształceń instytucjonalnych i funkcjonalnych.

VI. Nie udało się jak dotąd zagwarantować w sposób jednoznaczny suwerenności banku centralnego. W zamian dominowała instrumentalna interpretacja polityki pieniężnej, cen i płac, prowadząca w efekcie do „miękkiego" finansowania przedsiębiorstw. Potrzebą chwili są przedsięwzięcia zmierzające do uzdrowienia systemu pieniężno-kredytowego w Polsce, poprzez odzyskanie suwerenności nad emisją pieniądza przez Narodowy Bank Polski.

Mija siódmy rok wdrażania i udoskonalania rozwiązań obecnej reformy. Coraz powszechniejsze jest przekonanie społeczeństwa i władzy, że logika gospodarowania preferująca dynamizm, ekspansję, sukces, nie ma alternatywy. Dla jej pełnego rozwinięcia potrzebna jest zrównoważona gospodarka rynkowa. Polityce liberalizacji życia gospodarczego, musi jednak towarzyszyć, jak słusznie zauważa W. Wilczyński[26], rygor w utwardzaniu warunków gospodarowania, wzrost powszechnej odpowiedzialności materialnej za jego wyniki, brak tolerancji wobec przejawów nieporządku, marnotrawstwa, wszelkiego rodzaju zaniedbań. Pewność sukcesu zależy od szybkości działań.

---

[26] W. W i l c z y ń s k i, System funkcjonowania gospodarki ..., op. cit., s. 27-36.