ZDZISŁAW DĄBROWSKI

PROBLEMY POWIĄZAŃ PLANÓW NARODOWYCH Z PLANAMI PRZEDSIĘBIORSTW

1. Planowanie, rynek i interwencjonizm

W systemie funkcjonowania gospodarki narodowej, opartym zarówno na zasadzie centralnego zarządzania nakazowo-rozdzielczego, jak i zasadzie (mniej lub bardziej rozwiniętych) mechanizmów rynkowych, przedsiębiorstwa posługują się zawsze planami do prowadzenia i ukierunkowania swej działalności gospodarczej. Dotyczy to z reguły wszystkich przedsiębiorstw, a sprawa własności środków produkcji, tj. fakt, czy przedsiębiorstwo jest własnością państwową, spółdzielczą, pracownicza i prywatną czy też przybiera rozmaite mieszane formy własności, nie ma większego znaczenia dla występowania instytucji planu. Wymienione formy własności mają jednak wpływ na różnicowanie się planów przedsiębiorstw z punktu widzenia ich ilości i rodzajów, charakteru i stopnia szczegółowości, zakresu tematycznego i układu treści, trybu i procedury powstawania, sposobów wdrażania i środków realizacji. Występowanie planów przedsiębiorstw jest faktem pozaustrojowym, ponieważ prowadzenie przedsiębiorstw – pomijając drobne zakłady rzemieślnicze – nie jest dzisiaj możliwe bez stosowania instytucji planu i mechanizmów planowania, które mogą być ukształtowane według bardzo zróżnicowanych wzorców koncepcyjnych.

Coraz powszechniejszy staje się równolegle pogląd, że plany centralne, nazywane inaczej planami państwowymi lub planami narodowymi, nabierają, zwłaszcza po 1945 r. – podobnie jak plany przedsiębiorstw – charakteru pozaustrojowego i przestają być instytucją właściwą dla gospodarek socjalistycznych. W wielu krajach Europy Zachodniej, jak np. we Francji, Szwecji, Norwegii i Holandii (lata czterdzieste), Włoszech i Austrii (lata pięćdziesiąte), Wielkiej Brytanii i Belgii (lata sześćdziesiąte) czy też w Japonii (lata czterdzieste), wprowadzone zostało planowanie społeczno-gospodarcze na szczeblu centralnych władz i administracji państwowej[1]. Pomijając kwestie rodowodu planowania centralnego i analizę przyczyn jego wprowadzenia do gospodarek rynkowych, planowanie to stało się – jak stwierdza A. Łukaszewicz – innowacją

[1] Por. J. P. Delilez, La planification dans les pays d'economie capitaliste, Paris 1968, s. 80 - 92; W. Sadzikowski, Elementy planowania w kapitaliźmie (na przykładzie gospodarki brytyjskiej), Warszawa 1969, s. 31 i J. Bjerve, Trends in Norwegian Planning 1945 - 1975, Oslo 1976, s. 6 - 9.

XX w. i po trzydziestu latach, jakie upłynęły od początku jego wprowadzenia, nabrało charakteru uniwersalnego zjawiska światowego[2]. Każdy nowoczesny system gospodarczy jest dzisiaj z reguły systemem mieszanym, bo funkcjonuje de facto na gruncie dwóch regulatorów, tj. planowania gospodarki narodowej i rynku, a przeciwstawianie sobie obydwu tych regulatorów jest anachronicznym stawianiem sprawy i niedostrzeganiem dokonujących się przemian systemowych. W praktyce — zdaniem J. Kornaia — ani sam rynek, ani samo planowanie gospodarki narodowej nie mogą na zasadzie wyłączności kierować nowoczesnym, złożonym systemem gospodarczym, ponieważ każde z nich nie jest regulatorem w pełni kompletnym i dlatego konieczna jest łączna działalność obu podsystemów regulacji[3].

Niezależnie jednak od tego, jakie konkretne formy i treść przyjmuje planowanie ogólnonarodowe, czy jest to zatem planowanie oparte na mechanizmach dyrygizmu administracyjnego czy też mechanizmach liberalizmu gospodarczego, stanowi ono zawsze bardziej rozwiniętą i doskonalszą postać interwencjonizmu państwowego. Interwencjonizm ten, jeśli realizowany jest za pośrednictwem planowania ogólnonarodowego, ulega pewnym procesom racjonalizacji i nabiera zupełnie nowych, nie spotykanych dotychczas aspektów działania na szczeblu władzy państwowej. Pomijając względy ustrojowe, planowanie ogólnonarodowe staje się aktualnie określonym instrumentem lub określoną techniką działania, która ma zapewnić organom administracji państwowej większą racjonalność i skuteczność realizacyjną polityki społeczno-gospodarczej. Wprowadzenie planowania ogólnonarodowego zmienia dość radykalnie tradycyjne zasady funkcjonowania interwencjonizmu państwowego, przenosi jego zainteresowania na inne obszary życia gospodarczego i wydłuża horyzont patrzenia ekonomicznego, a także zmienia procedury i techniki interwencyjnego działania państwa.

W porównaniu z tradycyjnym interwencjonizmem państwowym planowanie ogólnonarodowe wnosi zupełnie nowe i nie znane dotychczas elementy do interwencyjnego działania państwa:

1) Wymaga ono przejście państwa — jak charakteryzuje to M. Pasoń-Kunicka — od spontanicznych, nie związanych ze sobą, doraźnych i często sprzecznych metod ingerencji, do lepszego, systematycznego (ciągłego) i bardziej efektywnego wpływania na rozwój procesów gospodarczych[4]. Jednocześnie pozwala to państwu oprzeć politykę ekonomiczną na bardziej pogłębionych i kompleksowych analizach naukowych, dotyczących formułowania celów działania i doboru skutecznych środków ich realizacji, zwłaszcza na dłuższą metę.

2) Oznacza konieczność przejścia od doraźnej i ex post, jaką była dotychczas głównie interwencja państwa, do programowej i bardziej długofalowej interwencji ex ante. Wymaga to określonego przewidywania przyszłości i jej uwarunkowań gospodarczych, prezentowania własnych koncepcji dobrobytu społecznego i wzrostu gospodar-

[2] **A. Łukaszewicz**, Rozwój społeczno-gospodarczy. Studia o strategii i planowaniu, Warszawa 1979, s. 189 - 199.

[3] **J. Kornai**, Anti-Equilibrium (kierunki badań). Teoria systemów gospodarczych, Warszawa 1973, s. 436 - 439.

[4] **M. Pasoń-Kunicka**, Planowanie jako instrument polityki gospodarczej Francji, Warszawa 1977, s. 23.

czego kraju, widzianych z pozycji władz centralnych, i znajdywania kompromisowych rozwiązań, zmierzających do honorowania interesu społecznego.

3) Budzi wśród czynników odpowiedzialnych i całego społeczeństwa – jak podkreśla to Ch. de Gaulle – świadomość tego, co globalne, usystematyzowane i ciągłe, ustalając równocześnie hierarchię potrzeb, stosownie do ich pilności i wagi, ocenianych według kryteriów szczebla centralnego[5]. W konsekwencji planowanie ogólnonarodowe wyzwala określoną siłę organizacyjną i motywującą aktywność działania gospodarczego, która działa tym skuteczniej, im bardziej treść ustaleń planowych odpowiada dążeniom, reprezentowanym przez jednostki gospodarcze i ludność.

Obecnie planowanie ogólnonarodowe, jakim posługują się rozmaite państwa o gospodarkach rynkowych i nierynkowych, stanowi wysoce zróżnicowany konglomerat rozwiązań instytucjonalnych, proceduralnych i metodologicznych, a także sposobów kształtowania treści planów narodowych i mechanizmów ich wdrażania do praktyki gospodarczej. Pomijając wiele istniejących dzisiaj bardziej szczegółowych zróżnicowań, wyróżniamy najczęściej dwa podstawowe typy planowania ogólnonarodowego, tj. planowanie typu dyrektywnego (imperatywnego) i planowanie typu indykatywnego (wskazującego), które staje się coraz powszechniejszym typem planowania, wyszło poza system krajów kapitalistycznych i upowszechniało się stopniowo wśród byłych krajów socjalistycznych. Indykatywny typ planowania gospodarki narodowej wykształcił się najpierw na terenie Francji (1945 r.), przybrał tu również najpełniej rozwinięte i oryginalne formy, a następnie stał się źródłem różnych inspiracji i był wdrażany – z mniejszymi lub większymi modyfikacjami – w krajach skandynawskich i innych, wymienionych już wcześniej krajach Europy Zachodniej. W literaturze zachodniej wymienianych jest z reguły kilka podstawowych cech planowania indykatywnego, które razem wzięte wyrabiają dopiero bardziej kompleksowy i właściwy jednocześnie pogląd na istotę tego planowania, a głównymi cechami charakterystycznymi dla planowania indykatywnego są przede wszystkim:

1) orientacyjny i polecający charakter planu narodowego, ponieważ rząd unika stosowania środków przymusu administracyjnego, a operuje z reguły systemem bodźców i perswazji dla zapwnienia realizacji planu[6];

2) mniej szczegółowy charakter treści planu narodowego, bo cele i środki realizacji polityki gospodarczej państwa są adresowane do określonych, zwłaszcza wiodących, gałęzi, a nie do każdego przedsiębiorstwa[7];

3) oparcie treści planu narodowego na zasadzie porozumienia między przedstawicielami różnych grup społecznych, a jeśli te realne siły kraju uczestniczą łącznie w procesie tworzenia planu, istnieje, duże prawdopodobieństwo zgodnej jego realizacji[8];

4) rynek pozostaje nadal głównym regulatorem procesów gospodarczych, a plan

---

[5] **Ch. de Gaulle**, Pamiętniki nadziei, Warszawa 1974, s. 171.

[6] **P. Masse**, The Guiding Ideas Behind French Planning, w: Capitalism, Market and Central Planning, Boston 1963, s. 371 oraz **S. S. Cohen**, Modern Capitalist Planning – the French Model, London 1969, s. 3 - 5 i 21.

[7] **J. Hackett, A. M. Hackett**, Economic Planning in France, London 1963, s. 352.

[8] **P. Masse**, The Guiding Ideas, s. 370.

narodowy staje się pomocnikiem rynku, gdy rynek nie spełnia należycie swych funkcji i utracił zdolność doprowadzenia do najlepszego rozwoju[9].

Przechodząc określone stadia swego rozwoju, francuskie planowanie ogólnonarodowe nie miało nigdy imperatywnego charakteru i nie dotyczyło z reguły działalności przedsiębiorstw, nie było również obwarowane oficjalnie żadnymi sankcjami za niewykonanie ustalonych celów i to nawet wtedy, gdy plany narodowe Francji miały zdecydowanie normatywny charakter (w latach 1947 - 1965). Ważnym akcentem, charakterystycznym dla francuskiego planowania centralnego – poza wyróżniającymi go cechami indykatywnych rozwiązań – jest ścisły związek polityki gospodarczej państwa z treścią ustaleń planów narodowych (które podlegają ustawowej aprobacie parlamentarnej) i koncentrowanie się treści omawianych planów na rozwiązywaniu problemów tej polityki. We Francji interwencjonizm państwowy oparty jest na mechanizmie planowania indykatywnego, a plan narodowy staje się równocześnie główną podstawą określania koncepcji i prowadzenia przez państwo działalności interwencyjnej, dotyczącej stymulowania zjawisk społeczno-gospodarczych i przewidywanej (począwszy od 1966 r.) na okresy pięciu lat (bez jednoczesnego posługiwania się planami rocznymi). Ustaleniami 5-letniego planu narodowego nie jest objęta pewna, faktycznie niewielka część polityki gospodarczej państwa, której uruchomienie nie było a priori zakładane i spowodowane zostało trudnymi do przewidzenia okolicznościami społeczno-gospodarczymi, lecz wszelkie te pozaplanowe interwencje unikają kolizji z podstawowymi ustaleniami planu narodowego.

2. Wariantowanie schematów powiązań

Występowanie planów narodowych – przy równoczesnym rozległym istnieniu planów opracowywanych przez większość przedsiębiorstw – jest dzisiaj bardzo powszechnym zjawiskiem światowym, przekraczającym wyjściowe ramy ustrojowe, a obejmującym również wiele państw kapitalistycznych. Obecnie plany narodowe stały się główną platformą formułowania i realizacji polityki gospodarczej rządu, stanowiąc nowoczesny, kompleksowy i skondensowany sposób wyrażania zamiarów przyszłego działania organów administracji państwowej, usankcjonowanych najczęściej przez parlament danego kraju na krótszą lub dłuższą metę. Plany te spełniają dla rządu m.in. funkcję prezentowania ogólnej koncepcji polityki gospodarczej i koordynacji jego poczynań realizacyjnych, a przedsiębiorstwom dostarczają cennych informacji o zamiarach przyszłego działania rządu, aktualnej rzeczywistości gospodarczej i przewidywanych zmianach uwarunkowań działania gospodarczego do końca okresu planowego. Nie jest to jedynie oddziaływanie planu narodowego na planowaną działalność przedsiębiorstw i jednostronne ich zasilanie informacjami rządowymi, gdyż przedsiębiorstwa mają także wpływ – mniej lub bardziej skuteczny – na ustalenia polityki administracji państwowej, jeśli istnieje odpowiednio zorganizowany przez centralny aparat planistyczny pro-

[9] **F. Perroux**, Le IV plan francais (1962 - 1965), Paris 1963, s. 24; **J. Tinbergen**, Central Planning, New Haven – London 1964, s. 43 oraz **A. Barrere**, Internal Consistency in the Public Economy. The Plan and the Market, w: Public Economics, London 1969, s. 22 - 25 i 29.

ces negocjacji i wymiany poglądów z reprezentantami przedsiębiorstw. Wówczas plan narodowy przestaje być wyłącznie przekaźnikiem informacji rządowych i nie operuje już systemem dyrektyw planowych, kierowanych do szczebla przedsiębiorstw, lecz wyrasta przede wszystkim na gruncie pewnego consensusu społecznego i stara się rozwiązywać kontrowersyjne problemy gospodarcze, zajmując pozycję aktywnego arbitra ogólnonarodowego czy też stróża interesów całego społeczeństwa.

W teoretycznych rozważaniach, prowadzonych na podstawie doświadczenia byłych krajów socjalistycznych (zwłaszcza Polski) i krajów kapitalistycznych, przy równoczesnym założeniach Kornaiowskich o konieczności łącznego występowania dwóch regulatorów gospodarki, tj. planu centralnego i rynku, możemy wyróżnić trzy modele lub typy międzyszczeblowych powiązań omawianych planów. Ogólnie biorąc, powiązania między planem narodowym, gdzie większego znaczenia nie odgrywa faktycznie czasokres jego opracowania, a planami przedsiębiorstw mogą być oparte na następujących zasadach:

1) zasadzie bezwzględnej zgodności treści, opisującej cele i środki działania, obydwu wyróżnianych tu rodzajów planów;

2) zasadzie pełnej niezależności ustaleń obydwu szczebli planowania, czyli każdy szczebel wyraża własny system preferencji działania za pomocą swoich planów;

3) zasadzie kierunkowej zbieżności działania gospodarczego szczebla centrum i szczebla przedsiębiorstw, zapewnianej poprzez zróżnicowane mechanizmy integracji i synchronizacji ich planów.

Oparcie powiązań między planem centralnym a planami przedsiębiorstw na zasadzie bezwzględnej zgodności ich wzajemnych ustaleń jest dobrze znanym rozwiązaniem z praktyki funkcjonowania systemu nakazowo-rozdzielczego, którym posługiwały się dotychczas — od początków lat dwudziestych — kraje socjalistyczne i nie wymagającym rozwijania tu szerszych komentarzy. Takie rozwiązanie budziło jednocześnie — od wielu już lat, zwłaszcza zaś po 1953 r. — liczne zastrzeżenia przedstawicieli teorii ekonomii i nie przyniosło oczekiwanych ciągle (pozytywnych oczywiście) doświadczeń, potwierdzonych przez praktykę gospodarczą. W pełni dotyczy to również praktycznych doświadczeń Polski Ludowej, gdzie wielokrotnie — począwszy od 1956 r. — przeprowadzane i nieskutecznie ponawiane reformy gospodarcze, realizowane z reguły pewnymi zygzakami, zmierzały stopniowo do coraz większego liberalizowania omawianych powiązań. Jest rzeczą powszechnie znaną, że podstawowymi atrybutami modeli bezwzględnej zgodności międzyszczeblowych ustaleń planowych są przede wszystkim: zasada hierarchicznej nadrzędności planów, procedura „czółenka" i zewnętrznej akceptacji planów przedsiębiorstw, sumaryczne narastanie i bilansowanie planów na każdym szczeblu hierarchii organizacyjnej. W teorii i praktyce model ten stał się dzisiaj przeżytkiem odchodzącego do lamusa historii systemu nakazowo-rozdzielczego, przestaje być stosowany przez reformatorsko nastawione kraje socjalistyczne i wygasają też bardzo szybko, zwłaszcza od początku lat osiemdziesiątych, społeczno-ustrojowe warunki jego realnego zastosowania.

Następny typ powiązań międzyszczeblowych, oparty na zasadzie pełnej niezależności ustaleń planowych szczebla centrum i szczebla przedsiębiorstw, jest mniej stosownym rozwiązaniem, właściwym — jak dotąd — głównie dla krajów kapitalistycznych, jednak intencją planu narodowego pozostaje tu zasilanie informacyjne przed-

siębiorstw, na temat sytuacji i priorytetów gospodarczych kraju, zamiarów interwencyjnego i wspomagającego działania państwa na podstawie autonomicznych poglądów, nie wspieranych bezpośrednimi sugestiami ze strony przedsiębiorstw. Jest to możliwy do praktycznego zastosowania model bardzo luźnych, nie wymuszonych i dość jednostronnych powiązań wzajemnych, charakteryzujących się przede wszystkim korzyściami przedsiębiorstw wynikających z łatwego dostępu – dzięki publikowaniu planu narodowego – do wiarygodnej dokumentacji polityki gospodarczej państwa i taniego (ściślej darmowego) charakteru pozyskiwania informacji. Istotnym „spoiwem", gwarantującym funkcjonowanie wymienionego modelu międzyszczeblowych powiązań planów, są wyłącznie: 1) atrakcyjna wartość informacyjna i siła organizująca treści planu narodowego, oparta na liberalnym interwencjonizmie państwa, 2) dobry rynek, wiarygodny dla obydwu szczebli zarządzania, tj. cechujący się olbrzymią dominacją cen wolnych, stanem permanentnego ciśnienia, konkurencją produkcji i obrotu, małym stopniem monopolizacji i silną kontrolą antymonopolową. W krajach kapitalistycznych model ten nie nabrał większego znaczenia praktycznego, a najbardziej bliskie ideom jego rozwiązań są plany rządowe USA i Niemiec Zachodnich, które nie stały się wzorem do powszechniejszego naśladowania i pozostają ciągle swoistym rozwiązaniem wewnątrzkrajowym.

Wreszcie trzeci model powiązań międzyszczeblowych, kształtowany na zasadzie kierunkowej zbieżności planu narodowego i planów przedsiębiorstw, jest modelem charakterystycznym dla większości krajów kapitalistycznych, które stosują zdecentralizowane formy planowania narodowego, i niektórych byłych krajów socjalistycznych, zwłaszcza Jugosławii, Polski i Węgier, które zdecentralizowały – mniej lub bardziej głęboko – dotychczasowe formy planowania narodowego. W praktyce model ten nie jest bynajmniej jednolity i wykazuje bardzo duże zróżnicowanie form powiązań planistycznych, lecz ideą jednoczącą występujące tu rozwiązania jest zapewnienie kierunkowej tylko zbieżności przyszłościowego działania centrum państwowego i większości przedsiębiorstw, nabierających podstawowego znaczenia gospodarczego na krótsze lub dłuższe okresy przyszłości. Wprowadzanej zasady kierunkowej zbieżności nie należy jednak utożsamiać z zasadą kierunkowej zgodności ustaleń obydwu szczebli planowania, ponieważ zbieżność nie wymaga explicite zgodności, tj. właściwie identyczności przyjmowanych ustaleń planowych, lecz zakłada jedynie zbieżność intencji i kierunków poczynań gospodarczych obydwu szczebli planowania. Jak wykazuje to lektura aktów prawnych, zasada kierunkowej zbieżności i zasada kierunkowej zgodności planowania międzyszczeblowego występują równolegle, nie były dotychczas wyraźnie odróżniane i są niewątpliwie faktem, który utrudnia procesy interpretacyjne i gmatwa niezbędny ład planistyczny. Pierwszą zasadę wprowadza ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym (art. 6), rozstrzygając kwestie wzajemnych relacji: plany przedsiębiorstw – plany centralne i terytorialne (bez określania ich czasokresu), natomiast drugą zasadę wprowadza ustawa o przedsiębiorstwach państwowych (art. 2 i art. 46, pkt 1), domagając się zgodności planów przedsiębiorstw z ustaleniami (celami) narodowego planu społeczno-gospodarczego[10]. Wskazania obydwu zasad wykształcają

[10] Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz. U. 1982, nr 7, poz. 51 i Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 1981, nr 24, poz 122.

różne, wcale nie identyczne orientacje interpretacyjne i mechanizmy powiązań wzajemnych między omawianymi planami, a szczególne wątpliwości budzi nierealistyczne wskazanie zapewnienia zgodności planów przedsiębiorstw z planem centralnym, która miałaby być realizowana – jak stanowią to przepisy ustawy – na gruncie pięcioletnich przedziałów czasowych[11].

Dla teorii planowania jest zupełnie oczywiste, że powiązania między omawianymi planami – przy pogłębianiu procesów urynkowienia gospodarki – muszą być oparte na zasadzie kierunkowej zbieżności, która staje się obecnie złotą regułą występujących tu interakcji planistycznych, a zasada kierunkowej zgodności stawia dużo ostrzejsze wymogi harmonizacji wzajemnych ustaleń i jest trudniejsza do jednoznacznej interpretacji. Przyjęcie tej zasady (kierunkowej zbieżności) jako podstawy organizującej stosunki między planami wyróżnianych szczebli zarządzania nie wyjaśnia jeszcze wielu spraw, nabierających istotnego znaczenia, jeśli zamierza się bliżej skonkretyzować jej ogólne wskazania i przystąpić do realizacji praktycznych rozwiązań wdrożeniowych. Ważną sprawą jest tutaj przede wszystkim rozstrzygnięcie kwestii, czy zapewnienie kierunkowej zbieżności planów powinno być realizowane na szerokiej platformie głównych problemów społeczno-gospodarczych i co powinno stanowić kryterium wykształcenia takiej platformy, czy też kierunkową zbieżność planów należy zapewniać na gruncie wybiórczych, selektywnych i symptomatycznych problemów, które odgrywają szczególną rolę w dalszym rozwoju gospodarki. W praktyce jest możliwe przyjęcie jednego lub drugiego rozwiązania, jednak mniej kłopotliwe z teoretycznego i metodologicznego punktu widzenia jest przyjęcie drugiego rozwiązania, zwłaszcza jeśli właściwie zorganizowany został przypływ informacji między społeczeństwem, regionami i przedsiębiorstwami a centralnymi organami władzy i administracji państwowej.

Inną sprawą wymagającą roztrzygnięcia jest wybór odpowiednich instrumentów, środków i procedur, które mają zapewnić kierunkową zbieżność między planami przedsiębiorstw i planem narodowym, a możliwości wyboru – przy respektowaniu mechanizmów gospodarki rynkowej – jest wiele i dokonanie właściwego wyboru sposobów (mechanizmów) wiązania rozpatrywanych planów staje się opcją o istotnym znaczenia systemowym. We Francji wykształciły się dotychczas dwa podstawowe typy wiązania działalności partnerów gospodarczych i społecznych z dążeniami planu narodowego, które dostosowane zostały do indykatywnego charakteru planowania centralnego, tj. koncepcja economie concertee (gospodarki uzgodnionej), realizowanej głównie poprzez uspołecznienie procesów tworzenia planu narodowego i economie contractuelle (gospodarki zagwarantowanej umowami). Współczesne francuskie mechanizmy powiązań planów przedsiębiorstw i planu narodowego oparte zostały przede wszystkim na zasadach dość zróżnicowanego systemu umów gospodarczych, czyli koncepcjach economie contractuelle, lecz możliwe jest posługiwanie się mieszanymi, przybierającymi bardzo różne postacie rozwiązań, systemami wiązania omawianych planów. Oznacza to m.in. możliwość posługiwania się albo obydwoma wymienionymi wyżej koncepcjami francuskimi łącznie, albo też uzupełniania obydwu francuskich koncepcji innymi jeszcze, znanymi z doświadczeń planowania indykatywnego krajów kapitalistycznych, systemami wspomagania powiązań międzyszczeblowych, takimi jak

[11] Cyt. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, art. 2 i art. 46 pkt 1.

np. środki społecznych funduszy pozabudżetowych, subwencje równowagi, eksploatacyjne i badawcze. Ważnym instrumentem wspomagania jest tu również kontrola ex ante, charakterystyczna dla francuskich rozwiązań systemowych i sprawowana nad działalnością przedsiębiorstw sektora publicznego, a celem tej kontroli, realizowanej za pomocą wytycznych i instrukcji, wstępnych akceptacji i prawa weta, jest sprawdzanie zgodności działania przedsiębiorstw z ustaleniami planu narodowego.

3. Instrumenty i środki powiązań

W warunkach gospodarki rynkowej i indykatywnego planowania ogólnonarodowego, którym najczęściej posługują się dzisiaj organy administracji państwowej, mogą być (i są faktycznie) stosowane różne, mniej lub bardziej rozbudowane, instrumenty i środki służące do zapewnienia kierunkowej zbieżności i selektywnej, odcinkowej jedynie zgodności między planami przedsiębiorstw a planem narodowym. Ogólnonarodowe planowanie indykatywne funkcjonuje głównie na zasadzie kierunkowej zbieżności obydwu rodzajów omawianych planów, jednak dopuszcza się również — jak wykazują to doświadczenia krajów kapitalistycznych — na zasadzie koniecznych przypadków i nielicznych wyjątków wprowadzenie mechanizmów bezpośredniej zgodności ustaleń tych planów, lecz wtenczas muszą być zachowane reguły gry rynkowej, wymogi kodeksu handlowego i logika rachunku ekonomicznego. Wielość instrumentów i środków stosowanych do luźnej lub bardziej rygorystycznej harmonizacji międzyszczeblowych ustaleń planowych wysuwa kwestię ich kwalifikacji, którą można przeprowadzić z rozmaitych punktów widzenia, a literatura zachodnia nie stwarza tu gotowych schematów rozwiązań i występuje duże ich zróżnicowanie w poszczególnych krajach kapitalistycznych[12]. Aby prowadzone dalej rozważania miały bardziej praktyczny charakter i były dostosowane do naszych, znanych aktualnie, rozwiązań systemowych, charakterystykę mechanizmów harmonizacji międzyszczeblowych działań planowych przeprowadzimy na podstawie klasyfikacji, którą wprowadziła w 1982 r. — nadal obowiązująca zresztą — ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym (art. 6). Wymieniona ustawa wyróżnia cztery podstawowe grupy instrumentów takiej harmonizacji, a mianowicie:

1) umowy zawierane przez organy administracji państwowej (szczebla centralnego i terytorialnego) lub wyznaczone przez te organy jednostki organizacyjne z jednostkami gospodarki uspołecznionej, a także umowy zawierane między przedsiębiorstwami i innymi organizacjami gospodarczymi;

2) narzędzia ekonomiczne, stosowane przez organy administracji państwowej i banki na podstawie przyznanych im uprawnień ustawowych;

3) wymiana informacji planistycznych (i zapewne innych także) między właściwymi organami administracji państwowej i przedsiębiorstwami (szczególnie przedsiębiorstwami mającymi podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej);

4) możliwość nakładania na przedsiębiorstwa państwowe obowiązków wykonywania zadań, zgodnie z przepisami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (zwłaszcza zaś art. 54 i 58 tej ustawy).

[12] Wystarczy chociażby porównać rozwiązania stosowane przez administrację rządową Francji, Holandii i Norwegii.

U m o w y h a n d l o w e. W gospodarkach rynkowych nie funkcjonuje z reguły system nakazów i zakazów administracyjnych, nie dominują już pionowe układy zależności i przepływu informacji gospodarczych, a przedsiębiorstwa państwowe przestają być zorientowane na kaprysy władz nadrzędnych i nie kierują się motywami satysfakcjonowania czynników administracji państwowej. Istotnego znaczenia nabiera natomiast wzrost samodzielności, samorządności i samofinansowania tych przedsiębiorstw, orientacja rynkowa i oparcie ich działalności na zasadzie maksymalizacji zysku, zwłaszcza zysku przeznaczonego do autonomicznego podziału, który staje się podstawowym kryterium wyboru celów i zadań, środków i technik działania. Wzrasta ranga poziomego obiegu informacji i dominują poziome powiązania między przedsiębiorstwami, tj. bezpośrednie kontakty dostawców-odbiorców, będące teraz aktywnym czynnikiem współokreślającym procesy gospodarowania na podstawie mechanizmu rynkowego, gdzie ceny popytowo-podażowe, odzwierciedlające warunki produkcji i wymiany, stwarzają alternatywy wybory dla samodzielnych decyzji przedsiębiorstw. Jednocześnie wzrasta również znaczenie umów handlowych, które przestają być formalnymi dokumentami, kształtowanymi pod wpływem pionowych, hierarchicznych więzi gospodarczych i ustaleń centralnych, lecz nabierają charakteru dokumentów, kształtowanych — przy honorowaniu ogólnych tylko wymogów prawa — zgodnie z własnym, swobodnie wyrażanym systemem preferencji przedsiębiorstw. Podnosząc rangę umów handlowych między przedsiębiorstwami i innymi organizacjami gospodarczymi, obecna reforma gospodarcza wprowadza równocześnie nowy typ umów, nie znanych dotychczas naszej praktyce gospodarczej, a wcześniej już rozpowszechnionych na Zachodzie Europy, tj. umów zawieranych przez organy administracji państwowej lub podległe im agendy z jednostkami gospodarki uspołecznionej.

Umowy handlowe, zastępując stosowany przez 30 (jeśli nie więcej!) lat Polski Ludowej system nakazów i zakazów administracyjnych, mają stać się jednym z podstawowych środków zapewnienia kierunkowej zbieżności działania przedsiębiorstw, w tym również przedsiębiorstw państwowych, z ustaleniami planów centralnych i terytorialnych, wyrażających programowe intencje polityki społeczno-gospodarczej odpowiednich władz państwowych. Opracowywane ostatnio, tj. począwszy od 1982 r., centralne programy operacyjne i zamówienia rządowe oparte zostały na systemie umów handlowych, jednak poprzedzonych zwykle instytucją przetargów, które dotyczyły głównie podjęcia się określonej produkcji, usług i inwestycji, szczególnie ważnych dla zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności i sprawnego funkcjonowania gospodarki narodowej. W praktyce umowy organów administracji państwowej z jednostkami gospodarki uspołecznionej mogą przybrać jeszcze wiele innych form i dotyczyć np. wytworzenia określonej wielkości produkcji ogółem, uruchomienia jakiegoś rodzaju specyficznej produkcji, podjęcia się świadczenia określonych usług na rzecz ludności i gałęzi gospodarczych czy też zwiększenia zatrudnienia lub przekwalifikowania pewnej części załogi. Wykorzystując doświadczenia Francji i Norwegii, można ponadto wymienić dalsze przykłady możliwych do zastosowania form umów, a mianowicie umowy dotyczące[13]:

[13] Por. M. Pasoń-Kunicka, Planowanie, s. 172 - 174 i E. Balcerowicz, Plany gospodarcze w Norwegii, „Gospodarka Planowa" 1980, nr 1, s. 58.

– nieprzenoszenia pełnych skutków wzrostu płac nominalnych na wzrost cen produkcji, bo rząd zaoferował odpowiednie zmniejszenie podatków,

– uzgodnionego podniesienia ceny produkowanych wyrobów pod warunkiem wyeksportowania określonej części rocznego przyrostu produkcji,

– podjęcie się realizacji określonych zadań planu narodowego, jeśli utrzymane lub obniżone zostaną ceny na węgiel i gaz, energię i wodę (lub np. taryfy przewozowe),

– określonego wzrostu cen niektórych swych produktów pod warunkiem obniżenia cen na inne, produkowane towary,

– uzgodnionego podwyższenia cen niektórych produktów w zamian za podjęcie się realizacji określonych zadań planu narodowego,

– przyznania przedsiębiorstwu określonych ulg podatkowych z tytułu honorowania pewnych wyborów ekonomicznych, dokonanych przez władze państwa.

W polskim systemie gospodarczym umowy władz państwowych, spełniające funkcję prospektywnego harmonizowania działalności przedsiębiorstw z ustaleniami planu narodowego i polityki centrum, stawiają dopiero pierwsze kroki, występują dzisiaj głównie pod postacią zamówień rządowych i nie wykorzystują jeszcze innych możliwych form stosunków umownych między państwem i jednostkami gospodarczymi. Ograniczona skuteczność tradycyjnych środków interwencji i pewnych nowszych środków natury administracyjnej (np. kontroli inwestycji i reglamentacji cen) skłoniły natomiast władze państwowe niektórych krajów Europy Zachodniej (m.in. Francji i Norwegii) do bardzo szerokiego stosowania i to różnego rodzaju umów państwowych z przedsiębiorstwami sektora państwowego, całymi gałęziami przemysłu, organizacjami terytorialnymi i władzami regionalnymi, aby zwiększyć szanse realizacji celów planu narodowego. Wyżej wymienione umowy państwowe stanowią tylko przykłady możliwych do zastosowania rozwiązań, nie wykluczają jednak innych, dalszych jeszcze form modelowania omawianych tu stosunków umownych i powinny stać się zachętą do podejmowania śmielszych prób ich wykorzystania zarówno przez centralne, jak i terytorialne władze naszej administracji państwowej na użytek międzyszczeblowej integracji działań gospodarczych. Jest to konieczne tym bardziej teraz, kiedy przedsiębiorstwa państwowe mają funkcjonować na zasadach samodzielności, samorządności i samofinansowania, które zostały im zagwarantowane przez odpowiednie akty prawne, lecz nowej regulacji prawnej wymagają zapewne międzyszczeblowe stosunki umowne, wykształcone pod wpływem urynkowienia mechanizmów funkcjonowania gospodarki narodowej.

P a r a m e t r y e k o n o m i c z n o - f i n a n s o w e. Oprócz upowszechnienia instytucji miedzyszczeblowych umów handlowych o różnym charakterze wprowadzona reforma gospodarcza zmierza także do dalszego, bardziej pogłębionego uparametrycznienia mechanizmu funkcjonowania gospodarki na zasadach rynkowych, gdzie centrum wyraża preferencje ogólnogospodarcze poprzez odpowiednie kształtowanie i stymulowanie parametrów, zmieniając równocześnie warunki gospodarowania i skalę wartościowania decyzji przedsiębiorstw. Parametry ekonomiczno-finansowe są elementami rachunku ekonomicznego, przeprowadzanego na szczeblu przedsiębiorstw, którego podstawowym kryterium staje się obecnie maksymalizacja dodatniego wyniku finansowego, zwłaszcza zaś zysku przewidywanego do autonomicznego podziału, a przezna-

czonego głównie na tworzenie funduszu załogi i funduszu rozwoju przedsiębiorstwa. Wyróżnia się dwie kategorie parametrów, tj. parametry wyboru, do których zaliczamy np. ceny, cła, taryfy, stopy oprocentowania, płace, stopy opadatkowania, stawki kar umownych i kursy walutowe, jak i parametry zasileniowe, które określają wielkość funduszów pozostawionych do dyspozycji przedsiębiorstwa, np. stawki narzutu na fundusz postępu technicznego, fundusz socjalny i fundusz mieszkaniowy czy też normy odpisów i podziału funduszu amortyzacji. Jeśli parametry wyboru kształtują się głównie pod wpływem obiektywnych konieczności ekonomicznych, w tym układu i zmian sytuacji rynkowych, to parametry zasileniowe są wyrazem określonych aspiracji i preferencji centrum, zmierzającego do realizacji wytyczonych celów społeczno-gospodarczych i pogodzenia interesów przedsiębiorstw z ogólnospołecznymi korzyściami gospodarczymi, a zharmonizowanie obydwu grup parametrów jest procesem trudnym i wykształca wiele wzajemnych kolizji. Wszystkie te parametry przejmują funkcje sprawowane dotychczas przez system nakazów i zakazów administracyjnych, tj. funkcje stwarzania nacisku na wzrost produkcji i wysoką jakość produkcji, dostosowania produkcji do potrzeb odbiorców i wymuszania wysokiej efektywności gospodarowania.

Przestawienie gospodarki narodowej na rynkowo-parametryczne zasady funkcjonowania, którego podjęła się obecna reforma gospodarcza, wymaga nie tylko znajomości celów reformowania i politycznej woli przekształceń, jasnej i spójnej koncepcji przyszłego modelu rozwiązań systemowych, lecz również umiejętności sformułowania niezbędnego zestawu parametrów, harmonizowania łącznego ich funkcjonowania i bieżącego analizowania wywoływanych skutków. Jest to tym bardziej kłopotliwe i trudne do praktycznej realizacji, im mniej doświadczeń i nawyków ma centrum w zakresie sterowania zdecentralizowanym układem przedsiębiorstw, nie znajdując równocześnie niezbędnego oparcia na gruncie teorii funkcjonowania gospodarki narodowej, w której dominują przedsiębiorstwa uspołecznione i działają mechanizmy rynkowe. Ogólnie biorąc, występują tutaj dwie istotne i wymagające pilnego rozwiązania, jednak nie znajdujące dotychczas większego zainteresowania teorii i nie poddawane ciągle szerszej dyskusji naukowej grupy problemów, tj. kwestia ilości i koordynacji funkcjonowania parametrów ekonomiczno-finansowych oraz kwestia relacji zachodzących między wprowadzanymi parametrami a ustaleniami planu narodowego i polityki centrum. Wprowadzenie systemu parametrycznego nie może polegać (a zjawisko to występuje ostatnio całkiem widocznie) na uruchomieniu wielkiej ilości wyspecjalizowanych (nawet dość wąsko) parametrów i przeparametryzowaniu systemu (zwłaszcza parametrami zasilania), który staje się wtenczas mało czytelny, bardzo trudny do kompleksowego opanowania i ogranicza samodzielność decyzyjną przedsiębiorstw. Z tym wiąże się ściśle wymóg merytorycznego rozumienia i koordynacji ogółu funkcjonujących parametrów, co nie znalazło do dzisiaj należytych rozwiązań i brak jest niezbędnych rozstrzygnięć organizacyjno-instytucjonalnych, stąd wiele parametrów nie wykazuje właściwej spójności międzyparametrycznej i sprzecznych jest nawet z ogólnosystemowymi założeniami reformy. Ciągle otwarta pozostaje także sprawa umiejscowienia i rozpisywania parametrów, tj. w jakim zakresie miejscem ich zapisu mają być plany narodowe, w jakim zaś zakresie inne akty normatywne, regulujące określone aspekty polityki gospodarczej centrum, a niezbędne wydaje się tutaj zerwanie z dotychczasową praktyką dużego podobieństwa sposobu formułowania omawianych zapisów. Dla zachowania

jednak wyraźnej łączności informacyjnej między wymienionymi dokumentami niezbędne jest, aby plan narodowy, naświetlał systemowe uzasadnienie zmian parametrów i spodziewane skutki ich wprowadzenia z punktu widzenia realizacji celów społeczno-gospodarczych, natomiast właściwe akty normatywne opisywały szczegółowo — tak jak czynią to obecnie — procedury i mechanizmy ich funkcjonowania.

W y m i a n a i n f o r m a c j i. Ważnym instrumentem wiązania działalności przedsiębiorstw z polityką gospodarczą centrum powinny stać się obecnie — poza omawianym już systemem umów handlowych i parametrów ekonomicznych — informacje gospodarcze, które przekazują sobie wzajemnie obydwa szczeble zarządzania. W reformowanym systemie międzyszczeblowych powiązań, obejmującym również powiązania o charakterze planistycznym, istnieje ustawowy obowiązek korzystania przedsiębiorstw z informacji planów centralnych i terytorialnych (art. 24), a plany te mają natomiast zagwarantowane ustawowo korzystanie z informacji planistycznych przedsiębiorstw (art. 19)[14]. Nie oznacza to nałożenia obowiązku uwzględniania wskaźników planów centralnych i terenowych w planach przedsiębiorstw, bo nie przewiduje się ani żadnego przekazywania odgórnych założeń planowych do poszczególnych przedsiębiorstw, ani też weryfikowania zakresu i sposobu wykorzystania informacji planów wyższego szczebla przez plany przedsiębiorstw[15]. Organy założycielskie nie mają także prawa narzucać przedsiębiorstwom obowiązku przygotowywania i przekazywania określonych zbiorów informacji planistycznych, ponieważ procedura wymiany informacji powinna dotyczyć wymiany formularzy (lub ich wyciągów), jakie faktycznie sporządzają przedsiębiorstwa, a nie powinna mieć wpływu na treść i układ dokumentów planistycznych. Natomiast przedsiębiorstwa nie są zobowiązane ustawowo dostarczać informacji planistycznych organom założycielskim z fazy swoich wstępnych prac analityczno-programowych (tzn. informacji przedplanowych), a wzajemne udostępnianie sobie formularzy planów powinno zastąpić uzyskiwanie informacji planistycznych za pomocą tradycyjnej procedury czółenka.

Organy administracji państwowej, zachęcone ustawowym obowiązkiem przedsiębiorstw do udostępnienia im podstawowych swych informacji planistycznych, wyszły daleko poza intencje reformy gospodarczej i korzystają chętnie ze sfery nieplanowych informacji przedsiębiorstw, wymuszają opracowywanie wielu żądanych informacji na podstawie odgórnie sporządzonych formularzy i angażują kadry przedsiębiorstw do przygotowania wymaganych danych. Jeśli poprzednio system nakazowy zalewał przedsiębiorstwa olbrzymią ilością dyrektyw i zakazów, norm i rozdzielników, to obecnie przedsiębiorstwa przytłoczone zostają nadmiarem żądanych informacji prospektywnych i retrospektywnych, których domagają się różne branżowe i funkcjonalne jednostki administracyjne centrum. Wykształciły i rozrosły się ostatnio, jednak ponad miarę, trzy podstawowe formy zdobywania informacji od przedsiębiorstw uspołecznionych, tj. a) bezpośrednie konsultacje z przedsiębiorstwami, mającymi kluczowe znaczenie gospodarcze, b) ankietowanie licznej grupy przedsiębiorstw, obejmującej również wie-

[14] Cyt. ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym.

[15] Zob. **K. Golinowski**, Planowanie w przedsiębiorstwach w warunkach reformy gospodarczej, „Gospodarka Planowa" 1982, nr 9, s. 365 - 370.

le jednostek mniej znaczących, c) sondowanie opinii przedsiębiorstw, przybierające szeroki zakres i sięgające nawet do mniejszych jednostek. Charakterystyczny staje się fakt, że agendy centrum bardzo często i dość bezkrytycznie korzystają z informacji przedsiębiorstw dotyczących zwłaszcza ich przyszłych zamierzeń gospodarczych, a nie próbują ciągle rozwinąć własnych, szerokich badań na temat zachowań i tendencji rozwojowych przedsiębiorstw, wywołanych kształtowaniem się sytuacji rynkowych i stymulacyjnym oddziaływaniem polityki centrum, czego wymagają procesy urynkowienia naszej gospodarki. Ponadto niezbędne jest również — z tych samych względów — stworzenie odgórnego systemu zasilania przedsiębiorstw informacjami o kształtowaniu się układu wyjściowego i przewidywanych zmianach sytuacji rynkowych, o wielkich opcjach społeczno-gospodarczych i strategiach działania centrum, zwłaszcza poprzez odpowiednie ukształtowanie zakresu i struktury tematycznej, sposobu redagowania i prezentacji treści planu narodowego.

N a k ł a d a n i e z a d a ń. Na gruncie funkcjonowania systemu rynkowego, wdrażanego aktualnie do naszej gospodarki, nie wyklucza się (i słusznie) przypadków uruchomienia mechanizmów wiązania działalności przedsiębiorstw państwowych z orientacjami polityki gospodarczej centrum na krótkie i długie okresy przyszłości. Jednak powinny to być przypadki zgoła wyjątkowe i możliwie jednoznacznie sformułowane, obwarowane równocześnie uprawnieniami przedsiębiorstw do określonych zabezpieczeń i obowiązkami określonych świadczeń centrum na rzecz przedsiębiorstw, jeśli naruszone zostały zasady gospodarki rynkowej i kodeksu handlowego. Czyni to — dopiero od października 1981 r. — ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, stawiając po raz pierwszy wyraźnie ustawową tamę przeciwko rozszerzaniu się systemu nakazowego, która określa przypadki, kiedy organ założycielski może nałożyć na przedsiębiorstwo obowiązek wprowadzenia do planu określonego zadania lub wyznaczyć przedsiębiorstwu do realizacji zadania pozaplanowe. Ustawa dopuszcza jedynie trzy przypadki uruchomienia ex lege działań nakazowych przez władze administracyjne, podyktowane względami społeczno-gospodarczymi o charakterze wyższych konieczności, a przypadki te wynikają z potrzeby obrony kraju, zjawisk klęski żywiołowej i rygorów wykonywania przyjętych międzynarodowych zobowiązań gospodarczych (art. 54, pkt 1). Z wymienionych przypadków dwa pierwsze nie budzą wątpliwości i powinny być nadal utrzymane, lecz utrzymanie trzeciego przypadku jest dzisiaj wątpliwe i należałoby go wyeliminować, gdyż traci on faktycznie swoje uzasadnienie pod wpływem postępów urynkowienia gospodarki i powinien być egzekwowany, jeśli naruszone zostały interesy stron na podstawie zawartych konwencji i prawnych regulacji międzynarodowych.

Nakładając zadania obligatoryjne organ założycielski musi równocześnie zapewnić przedsiębiorstwu środki, tj. zwłaszcza środki rzeczowe i finansowe (a nawet i osobowe), niezbędne do właściwego ich wykonania, jak również zagwarantować zawarcie umowy ze wskazaną jednostką organizacyjną i realizację zbytu produkcji wytworzonej na administracyjne polecenie (art. 54, pkt. 2 i 3). Wszystko to nie wyczerpuje jednak uprawnień przedsiębiorstw, których działalność, uwarunkowana teraz kształtowaniem się sytuacji rynkowych i usilnym dążeniem do maksymalizacji zysku, wymaga jeszcze przyznania im rekompensaty, jeśli wykonanie nałożonego zadania wywołało powstanie szkody, np. obniżenie stopy rentowności i pogorszyło tym samym efekty gospodarowa-

nia. W omawianej ustawie wymóg ten nie jest stawiany bardzo stanowczo i operuje się tutaj jedynie stwierdzeniem, że przedsiębiorstwo może żądać odszkodowania (art. 58, pkt 1) czy też dyrektor lub rada pracownicza może wystąpić z żądaniem odszkodowania (art. 58, pkt 3), a brakuje wyraźnego stwierdzenia o bezwzględnym obowiązku wyrównania wtedy – przez organ założycielski – powstałej szkody i taki powinien być zapis nowelizowanej ustawy. Jednocześnie występuje dość paradoksalne zjawisko, tj. z jednej strony dyrektorzy (i również przedstawiciele rad pracowniczych) stwierdzają przesadną ingerencję organów założycielskich (i innych organów administacji państwowej) w sferę działalności przedsiębiorstw, z drugiej zaś strony bardzo niewielka jest liczba spraw wszczynanych z inicjatyw organów przedsiębiorstw przeciwko decyzjom organów zalpżycielskich i zgłaszanych do sądu roszczeń odszkodowawczych[16]. Owa zadziwiająca wstrzemięźliwość przedsiębiorstw do podejmowania obrony swych uprawnień i wystąpień roszczeniowych jest spowodowana głównie wadliwym usytuowaniem dyrektora przedsiębiorstwa, zwłaszcza uprawnieniami organu założycielskiego do określania jego wynagrodzenia i podejmowania innych decyzji dotyczących jego stosunku pracy, co stwarza sytuację podporządkowania personalnego dyrektora wobec organu założycielskiego.

Wyżej przeprowadzone rozważania były adresowane do tradycyjnych, zajmujących nadal kluczową pozycję, naszych przedsiębiorstw państwowych, które charakteryzują się jednolitą, pełną, ogólnopaństwową (narodową) formą własności środków produkcji i funkcjonują przede wszystkim na tzw. zasadach ogólnych, jakie stanowi ustawa o przedsiębiorstwach państwowych (z 1981 r.). Nakładanie zadań gospodarczych na takie przedsiębiorstwa nie budzi najczęściej wątpliwości, lecz powstaje jednak pytanie, czy nakładanie zadań powinno być utrzymane, gdy nastąpią zapowiedziane przekształcenia stosunków własnościowych, obejmujące również przedsiębiorstwa państwowe i powstaną rozmaite mieszane formy własności przedsiębiorstw (z możliwym udziałem kapitału zagranicznego i osób fizycznych). Wtedy to powstaną zapewne – podobnie jak nastąpiło to we Francji – trzy grupy przedsiębiorstw należących do sektora państwowego, a mianowicie: a) przedsiębiorstwa całkowicicie znacjonalizowane, np. poczta, telegraf i telefon, monopole państwowe (tytoniowy, spirytusowy i zapałczany) i przemysł zbrojeniowy (niekoniecznie cały), b) przedsiębiorstwa charakteryzujące się wysokim, lecz niepełnym stopniem upaństwowienia, np. górnictwo węgla, miedzi i siarki, energetyka i gazownictwo, c) przedsiębiorstwa mieszane o bardzo różnym udziale kapitału państwowego (nawet tylko 5 - 15%), obejmujące głównie przemysł przetwórczy. W odniesieniu do wszystkich wymienionych tu grup przedsiębiorstw należałoby utrzymać nakładania zadań gospodarczych przez władze administracji państwowej, ograniczając się jednak rygorystycznie do wymienionych już poprzednio dwóch przypadków (tj. zagrożenia bytu narodowego i klęsk żywiołowych) i uruchamiając automatycznie, z mocy postanowień ustawowych – jeśli zachodzi taka potrzeba – przewidywany system zabezpieczeń (gwarancje).

Ważnym instrumentem powiązań strategii działania przedsiębiorstw, objętych ramami sektora państwowego, z orientacjami planu narodowego jest również – oprócz przed-

[16] Por. **Z. Niedbała**, Przedsiębiorstwo wobec organu założycielskiego i innych organów administracji państwowej, w: Zmiany mechanizmów funkcjonowania przedsiębiorstwa i centrum, Poznań 1988, s. 56 - 59.

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu

stawionych już umów handlowych, narzędzi ekonomicznych, wymiany informacji i nakładania zadań – k o n t r o l a sprawowana nad działalnością tego sektora, której celem jest m.in. sprawdzenie zgodności między planami rozwoju przedsiębiorstw i założeniami planu narodowego. W systemie kontroli państwowej, realizowanej np. we Francji, wyróżnia się trzy rodzaje kontroli, tj. kontrolę ex ante, kontrolę ciągłą (bieżącą) i kontrolę ex post, lecz szczególne miejsce zajmują tu dwie pierwsze formy kontroli, występujące na etapie opracowania planu narodowego i ciągle towarzyszące też, dość skrupulatnie nawet, procesowi jego realizacji. Wykonując kontrolę ex ante władze publiczne wydają różne dyrektywy i instrukcje skierowane do poszczególnych przedsiębiorstw, a dotyczy to zwłaszcza uregulowania (jeśli ukierunkowania rozwiązań) takich problemów, jak np. budżet przedsiębiorstwa, dotacje i subwencje, program modernizacji i inwestycji, polityka płac i cen. Inną formą kontroli ex ante jest prawo weta, stosowane przez organy administracji państwowej, jeśli projektowane decyzje przedsiębiorstw odbiegają znacznie od ustaleń planu narodowego, lecz ta forma kontroli była i jest stosowana bardzo rzadko, nigdy nie przybrała także poważniejszego charakteru i nadal występuje tylko sporadycznie (zgoła wyjątkowo).

Wreszcie ostatnią już formą kontroli ex ante jest tzw. akceptacja wstępna, której wymagają od właściwego ministerstwa (w porozumieniu jednak zawsze z Ministerstwem Gospodarki i Finansów) projektowane decyzje przedsiębiorstw, formułowane na temat ich przyszłej działalności gospodarczej, do których przedstawiania są zobowiązane przedsiębiorstwa z mocy istniejących przepisów. W przepisach tych określa się dokładnie, jakie dokumenty, decyzje i dziedziny działalności przedsiębiorstwa podlegają akceptacji wstępnej, lecz najczęściej są to identyczne lub niewiele różniące się swym zakresem sprawy, które uprzednio były już często objęte dyrektywami i instrukcjami władz ministerialnych, przesłanymi do konkretnych przedsiębiorstw. Następnym rodzajem kontroli państwowej poza omówioną krótko kontrolą ex ante i trzema jej głównymi formami – jest kontrola ciągła, sprawowana nad bieżącą działalnością każdego przedsiębiorstwa, a kontrolę tę sprawują z reguły przedstawiciele odpowiedniego ministerstwa branżowego (tzn. komisarze rządowi), przebywając stale na terenie danego przedsiębiorstwa. Dla procesu realizacji planu centralnego nie odgrywa natomiast większej roli ostatni typ kontroli państwowej, tj. kontrola ex post, która polega zwykle na badaniu prawidłowości działania przedsiębiorstw, ocenianej z punktu widzenia przestrzegania przepisów finansowych, zwłaszcza zaś obowiązujących przepisów podatkowych, kredytowych i celnych.

Wobec przedsiębiorstw sektora prywatnego stosowany jest także określony, jednak niezbyt liczny i mało zróżnicowany, zespół środków b e z p o ś r e d n i e g o p r z y m u s u a d m i n i s t r a c y j n e g o, ustawionych zgodnie z głównymi celami planu narodowego i chroniących ogólne racje społeczne, które zagrożone zostają przez swobodne działanie jednostek gospodarczych. Występujące tu środki bezpośredniego przymusu sprowadzały się długo, gdy dotyczy to Francji, wyłącznie do ograniczania niektórych aspektów gestii inwestycyjnej i gestii cenowej przedsiębiorstw prywatnych, a od V planu narodowego (lata 1966 - 1970) począwszy władze państwowe zaczęły rozwijać politykę bradziej aktywnego kształtowania dochodów i wynagrodzeń ludności. W szczególności wprowadzono wymóg uzyskiwania zgody (zezwoleń) na budowę i lokalizację przedsiębiorstw przemysłowych, zwłaszcza w regionie paryskim, jak

również kontrolę przepływu inwestycji (legislation des changes), tj. inwestycji francuskich dokonywanych poza granicami kraju i inwestycji zagranicznych, realizowanych na obszarze Francji. Wprowadzona natomiast reglamentacja cen, realizowana jest głównie poprzez okresową lub permanentną blokadę cen niektórych artykułów przemysłowych, system górnych pułapów cen dla pewnych rodzajów usług, szczególnie typu konsumpcyjnego i umowy – kontrakty cenowe (przebierające różne formy), w których ustala się ceny produktów przemysłowych na określonym poziomie[17]. Wreszcie bezpośredni wpływ państwa na kształtowanie dochodów i wynagrodzeń ludności, zatrudnionej poza sferą administracji państwowej, władz lokalnych i przedsiębiorstw publicznych jest faktycznie niewielki, a sprowadza się jedynie do rewizji stopy, wyrażającej minimum wzrostu zarobków (salaire minimum de croissance), na podstawie okresowego badania koniunktury gospodarczej[18].

Wiązanie działalności przedsiębiorstw sektora prywatnego z ustaleniami planu narodowego oparte jest przede wszystkim na uruchamianiu różnych środków p o ś r e d n i e g o o d d z i a ł y w a n i a, które mają charakter interwencji nie tylko czysto ekonomicznych, lecz również interwencji edukacyjnej, socjalnej, infrastrukturalnej i migracyjnej. Operując tymi środkami oddziaływania, państwo francuskie zmierza coraz bardziej, nie zaniedbując jednak stymulacji procesów zachodzących na rynkach towarów i usług, do aktywnego kształtowania podstawowych czynników produkcji, tj. siły roboczej i inwestycji. Właściwa polityka stymulacji produkcji ma wywierać pośrednio określony wpływ na wykształcanie się wielkości, struktury i tempa wzrostu produkcji sektora prywatnego, wywołując pożądane efekty produkcyjne (zorientowane tylko gałęziowo) z punktu widzenia preferencyjnych wyborów planu narodowego. Ale możliwości pośredniego oddziaływania państwa na obydwa te czynniki produkcji nie są jednakowe; państwu jest zawsze trudniej ze względów merytorycznych i formalnych realizować swoją politykę kształtowania czynnika ludzkiego, a mniejsza jest także ilość i ciągliwość rozporządzalnych środków, jakimi może faktycznie posługiwać się państwo. Problemy pożądanego kształtowania się czynnika ludzkiego rozwiązuje rząd francuski głównie za pomocą odpowiedniej polityki edukacji zawodowej, tworzenia nowych miejsc pracy, określania maksymalnej liczby godzin pracy i godzin nadliczbowych, finansowania inwestycji socjalnych, rozwoju infrastruktury przemysłowej i polityki imigracyjnej. Wysuwane tu koncepcje różnych, możliwych do przyjęcia rozwiązań stają się przedmiotem negocjacji między społecznymi i administracyjnymi uczestnikami planowania narodowego, aby ostatecznie przybrać kształt określonych, dość syntetycznie i kierunkowo zorientowanych, zapisów treści planu narodowego.

W zakresie natomiast inwestycji przedsiębiorstw sektora prywatnego możliwości interwencyjnego oddziaływania państwa są znacznie większe, a inwestycje stanowią równocześnie dla państwa dużo ważniejszy środek ukierunkowania działalności przedsiębiorstw tego sektora, wypełniają zawsze wiele treści planowych i najbardziej decydują o realizacji celów planu narodowego. Wszystkie stosowane tu środki pośredniego oddziaływania państwa należą do dwóch podstawowych rodzajów polityki, tj. polityki

[17] Ustawa z dnia 16 listopada 1957 r. przewiduje nawet możliwość zamknięcia przedsiębiorstwa lub pozbawienia wolności osoby zarządzającej, jeśli nie przestrzega się wyznaczonego poziomu cen.

[18] Wymóg ten wprowadziła dopiero ustawa z 19 października 1969 r. (art. 31).

kredytowej i polityki fiskalnej, których efekt kumulacyjny ma zapewnić wzrost aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw i wymusić kierunki ich inwestowania, zagwarantować też niezbędną równowagę ogólną między oszczędnościami i inwestycjami. Jeśli chodzi o politykę kredytową, zmalała już zdecydowanie (od bardzo dawna zresztą i nie tylko we Francji) rola stopy procentowej jako środka regulowania inwestycji, ponieważ przeciętna wysokość stopy zyskowności zaczęła poważnie przekraczać wysokość stopy procentowej i wzrosły ogromnie możliwości samofinansowania przez przedsiębiorstwa własnych inwestycji. W polityce kredytowej większego znaczenia nabrały tym samym, zamiast polityki różnicowania stopy procentowej, mocno rozbudowane dzisiaj systemy restrykcji i preferencji kredytowych dla przedsiębiorstw prywatnych, w których operuje się wyspecjalizowanymi, jasno sformułowanymi ilościowymi i jakościowymi kryteriami, a dla aparatu bankowego — wymogami kontroli. Wyraża się to poprzez stosowanie niższych odsetek lub bonifikaty odsetek za realizację inwestycji objętych planem narodowym, bezpośrednie finansowanie części nieruchomości prywatnych za pomocą premii inwestycyjnych, ścisłą kontrolę emisji akcji i udzielanie priorytetu w kalendarzu ich emisji, restrykcje warunków sprzedaży ratalnej i podnoszenie stosunku depozytów pieniężnych do wysokości udzielonych kredytów.

Podstawowym źródłem finansowania inwestycji produkcyjnych we Francji były jednak i nadal pozostają nie kredyty bankowe, lecz akumulacja finansowa przedsiębiorstw sektora prywatnego, której przeważająca część jest przeznaczona zwykle na finansowania własnych inwestycji. Uznając te fakty, państwo uruchamia odpowiednie środki, głównie polityki fiskalnej, zmierzające do zwiększenia lub zmniejszenia skali samofinansowania przedsiębiorstw, a także ukierunkowania ich inwestycji zgodnie z preferencjami rozwojowymi planu narodowego. Występujące tu procesy oddziaływania państwa na wielkość i kierunki przeznaczania funduszu inwestycyjnego przedsiębiorstw następują od dwóch różnych stron, tj. poprzez zmiany stopy opodatkowania zysków brutto lub akumulowanej części zysków, jak i poprzez zmiany i preferencyjne ustawienie stawek odpisów amortyzacyjnych[19]. Jednym ze środków, mających odgrywać istotną rolę stymulacyjną, a wprowadzonym już bardzo dawno temu (1954 r.) na miejsce tzw. podatku kaskadowego, charakteryzującego się dwukrotnym opodatkowaniem inwestycji, było utworzenie podatku od wartości dodanej produkcji (TVA), zamiast całej wartości wytworzonej i sprzedanej produkcji, co zwiększyło bodźce do prywatnego inwestowania.

W omawianej polityce stymulacji inwestycji ważną rolę — oprócz podatku od wartości dodanej — spełnia również ustalanie preferencyjnych stawek odpisów amortyzacyjnych, tj. stawek przekraczających znacznie fizyczne i ekonomiczne zużycie środków trwałych, które przyznaje się niektórym przedsiębiorstwom — producentom i przedsiębiorstwom — eksporterom na ściśle określone wyroby, stwarzając im zachętę do dodatkowego inwestowania. Inną wysoce preferencyjną formą amortyzacji jest tzw. amortyzacja natychmiastowa, przewidziana dla towarzystw prowadzących badania naukowe i przedsiębiorstw zgłaszających potrzeby adaptacyjne do warunków funkcjonowania EWG, a umożliwiająca jednorazowe przeniesienie części zysków, odpowiadającej całej sumie odpisów amortyzacyjnych, w ciężar kosztów własnych, jeśli sumy te wy-

[19] **M. Pasoń-Kunicka**, Planowanie, s. 168 - 170.

korzystane zostaną na cele inwestycyjne. Istnieje ponadto niezbyt rozległy, jednak dość selektywnie funkcjonujący, system ulg podatkowych, które przyznaje się przedsiębiorstwom prywatnym pod warunkiem zainwestowania części zysków, a które przybierają różną postać, np. redukcji podatków od inwestycji wprowadzających postęp techniczny, zniesienia lub zmniejszenia opłat patentowych, zmniejszenie opodatkowania zysków niepodzielonych i czasowego zwolnienia od opłaty emisyjnej akcji. Oprócz sfery inwestycji produkcyjnych państwo stosuje też zróżnicowaną politykę fiskalną w stosunku do eksportu, operując tu ulgami dotyczącymi podatku od wartości dodanej, jak i rozwoju regionalnego kraju, wprowadzając premie inwestycyjne dla przedsiębiorstw rozwijających się na terenach zacofanych, lecz wysokość przyznanej premii uzależniona jest od liczby stworzonych miejsc pracy.

Ograniczona skuteczność tradycyjnych środków interwencji i pewnych, nowszych środków interwencji natury administracyjnej (np. kontrola inwestycji i reglamentacja cen) skłoniły władze państwowe Francji do bardzo szerokiego stosowania i to różnego rodzaju umów państwowych z jednostkami gospodarczymi, zwłaszcza przemysłu, aby zwiększyć szanse realizacji celów planu narodowego. Były to początkowo tzw. quasi-kontrakty (zawierane od 1957 r.), dotyczące bardziej kierunków rozwoju niż ściśle określonych zadań i stanowiące wtedy – jak pisał F. Batailler – nową technikę economie concertee dla wykonania planu narodowego[20], lecz późniejszy ich wzrost i powstanie innych jeszcze form umów państwowych (od 1966 r.) zapoczątkowują przejście do rozwijającej się economie contractuelle. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych władze rządowe zawierały umowy planowe (contrats de plan) przede wszystkim z poszczególnymi przedsiębiorstwami prywatnymi, a później także z określonymi grupami tych przedsiębiorstw i całymi nawet, nabierającymi dla rozwoju gospodarki istotnego znaczenia, branżami (gałęziami) wytwarzania. Większe zmiany przyniosła tu dopiero ostatnia ustawa o reformie planowania (z 1982 r.), która zobowiązuje władze państwowe Francji do objęcia umowami planowymi przedsiębiorstw sektora publicznego, zbiorowości terytorialnych i władz regionalnych[21], wiążąc je tym samym silniej z procesami opracowania i realizacji planu narodowego. W 1983 r. podpisane zostały pierwsze umowy planowe z 12 przedsiębiorstwami publicznymi przemysłu, a umowy te dotyczyły programów modernizacji i inwestycji, produkcji i eksportu, poprawy stopy samofinansowania i równoważenia bilansu przedsiębiorstwa. Wiązało się to zwykle z przyznaniem przedsiębiorstwom określonych preferencji subwencyjnych, kredytowych, podatkowych i cenowych czy też zobowiązaniem ich niekiedy do opracowania programów oszczędnościowych i poprawy efektywności gospodarowania, programów wzrostu produkcji i aktywizacji eksportu.

4. Adresowanie treści planu narodowego

Wprowadzone ostatnio i ulegające też dużemu przyspieszeniu zmiany systemowe, które zmierzają do wykształcenia gospodarki rynkowej i utrzymania jednocześnie plano-

[20] **F. Batailler**, Une nouvelle technique d'economie concertee les quasi-contrats pour executions du Plan, „Revue de Science Financiere", avril-juin 1964.

[21] Loi n° 82 - 653 du 29 juillet portant reforme de la planification, „Journal Officiel de la Republique Francaise", 30 juillet 1982, s. 2442.

wania indykatywnego na szczeblu władz centralnych, wymagają odrzucenia wielu dotychczasowych stereotypów planistycznych i dopracowania się nowych rozwiązań, zgodnych z ideami przeprowadzanej reformy gospodarczej. Odnosi się to zarówno do wielkich spraw wzajemnych relacji rynku i planu narodowego, mechanizmów powstawania i realizacji tego planu, występujących interakcji między planem narodowym i planami przedsiębiorstw, jak również mniej istotnych – jednak z pozoru tylko – kwestii układu i obszaru tematycznego planu narodowego, sposobu formułowania i prezentacji treści planowych, szczegółowości ujęcia zapisów planowych i adresowania ustaleń planu narodowego. Wszystkie te mniej istotne, zwłaszcza dla teorii i praktyki centralnego planowania nakazowo-rozdzielczego, kwestie nabierają ogromnego znaczenia wtedy, kiedy następuje przejście do gospodarki rynkowej i posługiwania się planem narodowym o charakterze indykatywnym, którego głównymi cechami są: wskazujące i informacyjne ustawienie treści planu narodowego, wpływ gospodarczych i społecznych partnerów na powstawanie treści planowych, uzgadnianie poczynań i operowanie kontraktami planowymi. Wyrażając aspiracje działania i system preferencji władz państwowych – przy uwzględnieniu opcji różnych środowisk gospodarczych i społecznych – plan narodowy musi jasno formułować strategię działania państwa, określić podstawowe wybory celów i środków realizacji, a także wyraźnie adresować swoje wskazania kierunkowe, grupowe i indywidualne do określonych podmiotów życia gospodarczego.

Na temat adresowania treści planu narodowego brak jest szerszych rozważań teoretycznych i literatura, nie tylko nasza (krajowa), lecz i zagraniczna, nie zajmowała się dotychczas bliżej tą problematyką, która wyrosła przed wszystkim na gruncie praktycznych doświadczeń, zdobywanych przez rozmaite kraje socjalistyczne i kapitalistyczne. Adresowanie treści jest nieodłącznym elementem procesu formułowania planu narodowego, stąd rozwiązywanie problemów jego zakresu i formy powstawało z inspiracji państwowych ośrodków planowania narodowego, odpowiedzialnych za ukształtowanie zapisów planowych i wspieranych zawsze, mniej lub bardziej rozbudowanym, zapleczem naukowo-badawczym. Ogólnie biorąc, możemy wyróżnić dwa podstawowe typy adresowania treści planu narodowego, a mianowicie:

– charakterystyczny dla planowania typu nakazowego, gdzie pośrednimi (poprzez hierarchiczne szczeble zarządzania) i ostatecznymi de facto adresatami są przedsiębiorstwa (oczywiście większe przedsiębiorstwa gospodarki uspołecznionej); jest to dobrze znany z niedawnych jeszcze polskich doświadczeń sposób adresowania ustaleń planu narodowego, opracowywanego na krótszą metę, lecz wymaga on generalnego odrzucenia i śmiałego przejścia do nowych, bardziej liberalnych koncepcji powiązań międzyszczeblowych;

– charakterystyczny dla planowania typu indykatywnego, gdzie bezpośrednimi, wskazanymi adresatami są głównie branże i gałęzie, natomiast przedsiębiorstwa (publiczne i prywatne) stają się nimi znacznie rzadziej. Do ukształtowania takich powiązań międzyszczeblowych cennych wzorów dostarczają francuskie rozwiązania planistyczne, które zostały już wdrożone dawno temu, przeszły długą ewolucję i przejęte zostały (z pewnymi modyfikacjami) przez inne kraje Europy Zachodniej, zwłaszcza kraje skandynawskie.

Jest paradoksalne, że przedsiębiorstwa gospodarki uspołecznionej w Polsce dość rzadko, będąc bezpośrednimi adresatami planu narodowego, stawały się faktycznie ostatecznymi, rygorystycznymi nawet odbiorcami nakazów i zakazów planowych, wydawanych przez agendy centralnego planowania. Z kolei przedsiębiorstwa publiczne i prywatne objęte mechanizmami centralnego planowania indykatywnego we Francji, stając się bezpośrednimi (a nie pośrednimi) i ostatecznymi adresatami wskazań planu narodowego, realizują system jego orientacji gospodarczych i społecznych na zasadach umownej dobrowolności. Czyniąc bezpośrednimi swymi adresatami branże i gałęzie, niekiedy też działy sfery produkcji materialnej i pozamaterialnej, indykatywny plan narodowy nie odnosi z reguły wskazań planowych do pełnego zakresu ich nomenklatury i występowania, lecz wprowadza je faktycznie wybiórczo i selektywnie, jednak zawsze inaczej — do każdego, nowo opracowanego planu. Wprowadzone zostają tylko te branże i gałęzie, a bardziej wyjątkowo również i przedsiębiorstwa, które nabierają istotnego znaczenia dla realizacji głównych linii programowych i celów danego planu narodowego, lecz ich powiązania mają charakter kierunkowy, ustawiony z punktu widzenia polityki wzrostu produkcji, ożywienia eksportu, poprawy efektywności, aktywizacji terenów i oszczędności budżetowych.

Gdy adresatami indykatywnego planu narodowego zostają imiennie wskazane przedsiębiorstwa, odnosi się to przede wszystkim do znaczących i wielkich przedsiębiorstw, a nie małych i średnich, które sterowane są za pomocą globalnie ukierunkowanej polityki gospodarczej państwa. Jedynym wyjątkiem może być sytuacja, gdy te małe i średnie przedsiębiorstwa tworzą określone, większe zrzeszenia przedsiębiorstw o charakterze regionalnym lub ogólnokrajowym, to wtedy mogą one — odpowiadając inspirowanym preferencjom centralnym — stać się bezpośrednimi adresatami planu narodowego. Operowanie pojęciem wielkich czy też większych przedsiębiorstw, mających podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej, jest podziałem mało ostrym i opiera się niestety na pewnej konwencji, która musi ulegać bliższej konkretyzacji z punktu widzenia danego kraju, np. w Polsce liczba dużych przedsiębiorstw przemysłowych — jak przyjmowano dotychczas — waha się w granicach ok. 200 - 500 przedsiębiorstw. W rachubę wchodzi oczywiście adresowanie planu narodowego do wszystkich takich przedsiębiorstw, lecz należy je wiązać selektywnie z ustaleniami polityki centralnej, kierując się względami realizacji określonych priorytetów na rzecz przyszłości, a zwłaszcza takich, jak:

— restrukturyzacja określonych, szczególnie newralgicznych dla wzrostu gospodarczego branż i gałęzi produkcji,

— eliminacja poważnych zagrożeń dla środowiska naturalnego, wymagająca wsparcia finansowego państwa lub zagranicy,

— zamówienia rządowe, dotyczące głównie rozwoju nowoczesnych technik i technologii wytwarzania,

— aktywizacja i promocja niedorozwiniętych gospodarczo, społecznie i kulturalnie terenów kraju,

— ograniczanie wysokiej skali deficytowości działania gospodarczego, wymagające uruchomienia dotacji i subwencji budżetowych.

Wyżej wymienione priorytety, pomimo znacznej obszerności, nie mają waloru ponadczasowego i będą zapewne ulegały pewnej ewolucji, jednak nie należy przewidy-

wać bardziej istotnych zmian ich struktury merytorycznej w najbliższej przyszłości, dla której właśnie te akcenty polityki gospodarczej pozostają najbardziej aktualne. Wskazując adresatów planu narodowego, nie wymieniono tu dużych przedsiębiorstw obejmowanych dotychczas priorytetami treści planowych z tytułu wymogów bilansowania i rozdzielnictwa centralnego, ponieważ przechodzenie do mechanizmów gospodarki rynkowej eliminuje potrzebę uwzględniania i zajmowania się sprawami, które stały się przeżytkiem systemu nakazowego. Innymi priorytetami centralnej polityki, wymuszającymi doprowadzenie celów planu narodowego do przedsiębiorstw włącznie, były również wymogi stosowania administracyjnego przymusu wzrostu produkcji i eksportu, poprawy jakości wyrobów i efektywności eksportu, równoważenie produkcji z wielkością i strukturą popytu, co przejmują obecnie i czynią to bardziej skutecznie mechanizmy rynkowe. Ale nielicznymi dziedzinami stanowiącymi podstawę wiązania polityki centralnej i działalności przedsiębiorstw, a funkcjonującymi też najczęściej na zasadzie bezpośredniego, tj. imiennego, adresowania ustaleń planu narodowego, pozostają sfery ukierunkowania i aktywizacji inwestycji, rozwoju postępu technicznego i technologicznego, ochrony rynku pracy i środowiska naturalnego, będące sferami kontrolowanymi przez agendy państwowe i korzystającymi równocześnie z systemu preferencji centralnych.

W przeprowadzonych rozważaniach mowa była ostatnio o przedsiębiorstwach, a wcześniej natomiast o branżach i gałęziach wytwarzania, lecz wymienione podmioty gospodarcze nie są jedynymi adresatami planu narodowego i lista adresów może wychodzić także, co nie nastąpiło dotychczas na gruncie polskich rozwiązań planistycznych, poza zakres przekrojów: gałąź – branża – przedsiębiorstwo. Wykorzystując francuskie doświadczenia z lat osiemdziesiątych, dotyczące IX planu narodowego na lata 1984 - 1988, można postulować adresowanie jego treści do terytorialnych zbiorowości wytwórczych, a nawet i terytorialnych władz administracyjnych, aby zwiększyć wiarygodność ustaleń planu narodowego i przyczynić się skuteczniej do realizacji polityki równowagi terytorialnej (regionalnej) kraju. Podobnie jak odnośnie do przekrojów gałęziowo-branżowych produkcji, nie oznacza to jednak, że wszystkie regiony i mikroregiony kraju stają się bezpośrednimi (imiennymi) adresatami planu narodowego, gdyż określone wskazania polityki centralnej o charakterze preferencyjnym i restrukcyjnym adresowane zostają selektywnie do niektórych i wybranych ośrodków terytorialnych. W szczególności dotyczy to – na przykładzie doświadczeń francuskich – takich miejscowości i regionów, które nabierają istotnego znaczenia z punktu widzenia przyjętej strategii rozwoju regionalnego, tj. objęcia ich polityką ochrony środowiska naturalnego i procesów deglomeracji czy też polityką aktywizacji gospodarczej i wykształcenia lokalnych biegunów postępu technologicznego.