

JANUSZ WIERZBICKI

## PROBLEMY SAMORZĄDNOŚCI W REFORMIE GOSPODARCZEJ

### 1. TRADYCJE SAMORZĄDNOŚCI

Idea i praktyka samorządności ma za sobą wieloletnią historię, dużo dłuższą od historii Polski Ludowej, chociaż samorządność w państwie socjalistycznym odróżnia wiele cech od samorządności „tradycyjnej”, nadając jej na tyle swoiste piętno, że można historię tej samorządności ograniczać do 30-letniego okresu Polski Ludowej, licząc od roku 1950, stanowiącego przełomową datę w przekształcaniu kraju — nie tylko pod względem politycznym, lecz także ekonomicznym — w państwo socjalistyczne (znanego nam z autopsji typu). Mówiąc o tradycyjnej samorządności mam na myśli samorządność, jaka wykształciła się w państwach europejskich w XIX wieku. Samorządność występująca w poprzednich epokach odznaczała się jeszcze innymi cechami.

Samorządność tradycyjna ogranicza się z reguły do samorządnej formy administracji państwowej, co nie oznacza zresztą, aby sprowadzała się ona wyłącznie do samorządu terytorialnego. Obok tej formy samorządu wykształciły się rozmaite formy samorządu funkcjonalnego, odnoszącego się do środowiska o innej więzi, jaką może być wspólność celów działalności gospodarczej, zawodowej, naukowo-twórczej, wyznaniowej itp. Wspólną cechą tych wszystkich form samorządu było zawsze prawne ograniczenie bezpośredniej ingerencji naczelnych organów władzy i administracji państwowej w określonej sferze działalności organów terytorialnych lub także organów zrzeszeń gospodarczych, zawodowych, naukowych itp., przy czym przynależność do tych zrzeszeń była uwarunkowana prowadzeniem określonego rodzaju działalności, a czasem nawet warunkowała możliwość prowadzenia tej działalności<sup>1</sup>.

Zbliżony charakter miały czasem stowarzyszenia, którym mogły być powierzane niektóre czynności administracji państwowej, chociażby nie

<sup>1</sup> Przyjmuję za J. Starościakiem, że samorząd nie jest organem administracji państwowej, lecz organem przedstawicielskim określonych środowisk, wyodrębnionych na podstawie kryteriów terytorialnych lub funkcjonalnych, powoływanych dla wykonywania administracji państwowej (*Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53),

odnosiły się do nich wskazane wyżej uwarunkowania (nazywano je stowarzyszeniami użyteczności publicznej).

Pojęciem samorządności posługiwano się również w odniesieniu do jednostek gospodarczych występujących w formie zrzeszeniowej, jak spółki oraz spółdzielnie rozmaitego rodzaju. Samorządność nie odnosiła się w tym przypadku do administracji państwowej ani działalności o zbliżonym charakterze. Wyrazem tego było opieranie działalności tych jednostek na prawie cywilnym. W wyniku tego wszelkie spory związane z działalnością tego typu jednostek, i to nie tylko w stosunkach między tymi jednostkami, lecz także w stosunkach między członkami (wspólnikami, udziałowcami) i zarządami poszczególnych jednostek mogły być rozstrzygane tylko przez sądy powszechne.

Do samorządności spółdzielczej przywiązywano szczególne znaczenie, opierając na niej nawet ideę przejścia — przez rozpowszechnienie ruchu spółdzielczego do swoistego kolektywizmu, przy czym mógł to być kolektywizm rozmaitego rodzaju w zależności od formy leżącej u jego podstaw spółdzielczości. Bardziej konsekwentną postać uzyskała jedynie koncepcja tzw. „kooperatywizmu integralnego”, odnosząca się głównie do obejmującej całe społeczeństwo spółdzielczości spóżywców. Już w końcu XIX wieku poczęto podnosić, że same spółdzielnie spóżywców nie potrafią bez współdziałania państwa przeprowadzić reformy ustroju, mimo to ideologię tę podtrzymała na ziemiach polskich aż do okresu międzywojennego spółdzielczość „społemowska”. Nie była to w każdym razie koncepcja, w której można byłoby się dopatrywać elementów samorządności pracowniczej. Występują one w spółdzielczości produkcyjnej, jednak nadzieje na przejście przez rozpowszechnienie tej formy spółdzielczości do kolektywizmu okazały się najszybciej płonne (pewne doświadczenia wskazywały na pojawiającą się łatwo tendencję do łamania zasad spółdzielczych, a zwłaszcza zasady nie zamkniętej liczby równouprawnionych członków w dobrze prosperujących spółdzielniach, co doprowadzało do mniej lub dalej idącego upodobnienia ich do spółek kapitalistycznych<sup>2</sup>).

Do ciekawszych pomysłów kolektywizacji typu państwowo-spółdzielczego, realizowanych, w niewielkim zresztą zakresie, w krajach zachodnioeuropejskich po wojnie, należała koncepcja tzw. „regie cooperative”, polegająca na stopniowym uspołecznianiu przedsiębiorstw oddawanych w zarząd organom kolegialnemu, składającym się z przedstawicieli państwa, samorządu terytorialnego, związków zawodowych i spółdzielni spóżywców. Przedsiębiorstwa tego typu wytwarzające dobra konsumpcyjne i podobnie przedsiębiorstwa handlowe, powinny działać w warunkach konkurencji z przedsiębiorstwami spółdzielczymi i prywatnymi (w pew-

<sup>2</sup> E. Taylor, *O istocie spółdzielczości*, Księgarnia Wł. Wilak w Poznaniu 1948, s. 28-38 i s. 43-46.

nych przypadkach byłoby możliwe oddawanie przedsiębiorstw tego typu w zarząd spółdzielczości spożywców). We wszystkich tych przypadkach państwo zastrzegało sobie jedynie ogólny nadzór nad działalnością przedsiębiorstw, a spółdzielczość spożywców występowała nie tylko w charakterze organizacji gospodarczej, lecz także przedstawicielstwa i rzecznika interesów ogółu konsumentów współdziałając w tym zakresie na równej stopie z państwem.

Samorządność spółek kapitalistycznych może się czasem — dosyć zresztą wyjątkowo — rozciągać również na pracowników, mianowicie gdy stają się oni udziałowcami (akcjonariuszami) przedsiębiorstw, w których są zatrudnieni. W niektórych państwach kapitalistycznych pojawiła się po ostatniej wojnie tendencja do wiązania w tej właśnie formie pracowników z przedsiębiorstwami, nie doprowadziło to jednak do udziału pracowników w zarządzaniu tymi przedsiębiorstwami.

## II SAMORZĄDNOŚĆ W PAŃSTWIE SOCJALISTYCZNYM

Jak wiadomo, ewolucyjne programy kolektywizacji opieranej na zasadach spółdzielczych okazały się utopijnymi, kolektywizację można było przeprowadzić tylko metodą rewolucyjną, przy czym w ustrojowych założeniach pierwszego państwa socjalistycznego, które się w wyniku rewolucji pojawiło, przywiązywano wielkie znaczenie do rad robotniczych, do których należało kierowanie uspołecznionymi przedsiębiorstwami.

W nowych warunkach ustrojowych rady te stały się zarazem podstawą samorządu terytorialnego, który występował początkowo w formie nadbudowy nad samorządem pracowniczym. Szybko jednak od tego odstąpiono, tym bardziej że wraz ze stabilizacją stosunków politycznych w państwie socjalistycznym obniżyło się w praktyce bardzo znaczenie rad robotniczych, których funkcje poczęły w coraz szerszym zakresie przejmować zakładowe organizacje partyjne i związkowe. Nie znalaziono natomiast właściwego w państwie socjalistycznym miejsca dla samorządu funkcjonalnego, który przetrwał jedynie w charakterze szczątkowego reliktu przeszłości.

Samorządność przedsiębiorstw państwowych opierała się na zasadzie tzw. powiernictwa załóg nad przydzielonymi im do użytkowania środkami produkcji, stanowiącymi własność ogólnonarodową. Istotą tego powiernictwa było — według Oskara Langego — łączenie użytkowania środków produkcji przedsiębiorstw w interesie społeczeństwa z demokratycznym udziałem robotników w zarządzaniu tymi środkami. Wyraża to potrzebę nadzoru ze strony naczelnych organów państwa nad działalnością poszczególnych przedsiębiorstw. Następstwem tego jest jednak, *nie* wypowiedziana *expressis verbis* przez Langego, potrzeba ograniczania samorządności pracowniczej przedsiębiorstw uspołecznionych.

Samorządność przedsiębiorstw spółdzielczych opiera się na tej samej

zasadzie powiernictwa członków spółdzielni nad użytkowanymi środkami produkcji, zaliczanymi co prawda do uspołecznionych, które stanowią jednak własność grupową. Wynika z tego potrzeba odnoszenia i do tej kategorii uspołecznionych przedsiębiorstw nadzoru ze strony naczelnych organów państwa, sprawowanego w imię interesu ogólnospołecznego. O. Lange wyraża przy tym pogląd, że w miarę rozwoju społeczeństwa socjalistycznego różnice między własnością ogólnonarodową i grupową będą się zmniejszały i zacierały, co wiąże się jednak z istotnym w praktyce ograniczeniem samorządności członkowskiej spółdzielni<sup>3</sup>.

Przy opieraniu na tych założeniach systemu kierownictwa gospodarczego mogą się w praktyce pojawić dwie niebezpieczne krańcowości. O ile nadzór zostaje posunięty zbyt daleko, dochodzi do wypaczenia biurokratyczno-centralistycznego, pozbawiającego samorząd pracowniczy (członkowski) rzeczywistego wpływu na działalność przedsiębiorstw, które nie mogą w wyniku tego sprawnie wypełniać swoich zadań. W przypadku odwrotnym, gdy przedsiębiorstwa nie są krępowane obowiązkiem przestrzegania interesu ogólnospołecznego, mogłoby dojść do wypaczenia anarchosyndykalistycznego, pozbawiającego władzę państwa wpływu na działalność przedsiębiorstw<sup>4</sup>.

Jak wiadomo, próbom rozwiązania w praktyce problemu samorządności przedsiębiorstw państwowych, zapowiedzianej w dekreście o przedsiębiorstwach państwowych z 1950 roku, nie towarzyszyło niezbędne rozluźnienie ich zależności od centralnych organów administracji państwowej, a przejściowe ograniczenia tej zależności były szybko wycofywane. Wyrazem tego było powołanie w 1955 roku „samorządu robotniczego”, którego kompetencje zostały istotnie ograniczone już w roku 1958; to samo spotkało próby uaktywnienia KSR-ów w latach siedemdziesiątych, przy czym wiązało się to ze stopniowym nasilaniem w systemie kierowania gospodarką tendencji biurokratycznych. W tych warunkach doszło do biurokratyczno-centralistycznego wypaczenia systemu kierowania gospodarką, przed którym przestrzegał Lange, a spowodowany tym kryzys gospodarczy doprowadził do na tyle silnej reakcji społecznej, że decentralizacja tego systemu na zasadzie samorządności pracowniczej stała się nieuchronna.

Podobna ewolucja odnosiła się po roku 1950 do spółdzielni, w której grupowa forma własności środków gospodarowania przestała w praktyce warunkować samorządność poszczególnych spółdzielni. Charakterystyczną cechą gospodarki spółdzielczej stało się stopniowe upodobnienie systemu kierowania tą gospodarką do systemu odnoszącego się do przedsiębiorstw państwowych. W tym przypadku zmierza się obecnie do przy-

<sup>3</sup> O. Lange, *Koła spółdzielczości w budowie socjalizmu. Pisma ekonomiczne i społeczne 1930-1960*, Warszawa 1961, s. 422-423.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 423-424.

wrócenia zasad gospodarki spółdzielczej, ze względu jednak na nieodwracalność pewnych procesów, które doprowadziły do trwałych przemian w postawach członków spółdzielni, warto byłoby się zastanowić, czy nie powinno się dążyć do przekształcenia wielu z tych spółdzielni — zgodnie ze stanem faktycznym — w samorządowe przedsiębiorstwa państwowe, popierając zarazem tworzenie nowych, opartych na właściwych zasadach, spółdzielni (najwięcej zastrzeżeń budzi spółdzielczość spożywców).

Rola samorządu pracowniczego w kierowaniu przedsiębiorstwami państwowymi stała się przedmiotem długotrwałego i bardzo ożywionego sporu, który dotyczył najpierw własności wykorzystywanych przez każde przedsiębiorstwo środków produkcji, a następnie — powoływania przez samorząd pracowniczy dyrektorów przedsiębiorstwa. U podstaw toczonego w obu tych przypadkach sporu leżała w istocie rzeczy nieufność ze strony załóg pracowniczych do koncepcji powiernictwa nad środkami produkcji, stanowiącymi własność ogólnonarodową, stwarzającego naczelnym organom państwa — jak pokazało doświadczenie — szeroką możliwość ingerowania w gospodarkę poszczególnych przedsiębiorstw. Powiernictwo to stało się w praktyce zasłoną dla centralistyczno-biurokratycznego kierowania gospodarką. Nie mogła z drugiej strony nie budzić zestrzeżeń i obaw koncepcja pełnej samorządności przedsiębiorstw, nie krępowanej wymaganiami dotyczącymi interesu ogólnospołecznego, toteż zwolennicy tego stanowiska narazili się na zarzut sprzyjania tendencji anarcho-syndykalistycznej.

Spór ten doczekał się ostatnio rozwiązania w formie prawnego unormowania<sup>5</sup>, opierającego samorządność pracowniczą przedsiębiorstw na zasadzie dualizmu, wyrażającego się w kierowaniu przedsiębiorstwami zarówno przez dyrektora, jak i przez samorząd pracowniczy. Stanowi to pierwszy krok w kierunku urzeczywistnienia opartego na tej zasadzie usamodzielnienia samorządnych przedsiębiorstw, a doprowadzenie do tego celu, w niezmiernie aktualnie powikłanych społeczno-gospodarczych warunkach ich funkcjonowania, wymaga zarówno dobrego rozeznania, jak i umiejętne przewyciężania wielu przeszkód.

#### TH. SPOŁECZNO-EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA SAMORZĄDNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

Reforma gospodarcza nie może polegać wyłącznie na wdrażaniu w praktyce samorządności pracowniczey przedsiębiorstw państwowych, uzupełnionym w pewnej mierze samorządnością członkowską spółdzielni, a jeśli przywiązuje się nawet do tego największe znaczenie, wynika to

<sup>5</sup> Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z 25 IX 1981 r.

z warunków głębokiego kryzysu gospodarczego i społecznego, w których podejmuje się tę reformę, wiążąc z nią, z przejściem do samorządnego kierowania przedsiębiorstwami państwowymi, nadzieję na przezwycięzenie tego kryzysu. Stwarza to specyficzne warunki wdrożenia w praktyce samorządu pracowniczego, które nie mogą pozostawać bez wpływu na rolę odgrywaną przez ten samorząd w gospodarce.

Zgodnie z rozpowszechnionym przekonaniem, samorządność pracownicza, wymagająca istotnego ograniczenia centralizacji kierownictwa gospodarczego, umożliwi przede wszystkim przezwycięzenie utrwalonej już instytucjonalnie, bo związanej z centralistyczno-biurokratyczną deformacją tego kierownictwa, niekompetencji organów kierowniczych, która doprowadziła do nieracjonalności i marnotrawstwa w gospodarce w tak szerokim zakresie, że jeśli nawet nie to spowodowało załamanie równowagi gospodarczej, to niepomiernie to załamanie pogłębiło. Nie można się dopatrywać źródła załamania gospodarczego wyłącznie w centralistyczno-biurokratycznym systemie kierowania gospodarką, system ten nie mógłby na pewno odegrać tak fatalnej w gospodarce roli, gdyby nie nastąpiło zarazem naruszenie podstawowych wymagań demokracji w funkcjonowaniu państwa, które uniemożliwiło skuteczną kontrolę kierownictwa gospodarczego ze strony powołanych do tego instytucji państwowych, a przede wszystkim ze strony organów przedstawicielskich ludności (znamienne było wyłączenie Najwyższej Izby Kontroli z właściwego jej podporządkowania Sejmowi).

Zaważyło to na wyborze koncepcji podejmowanej reformy gospodarczej, w której odrzucono menedżerski system kierowania gospodarką, mimo pozytywnie ocenianej na ogół reformy węgierskiej, opierającej się na założeniach tego właśnie systemu. Powszechnie zachwianie zaufania do jednoosobowego kierownictwa stworzyło bardziej przychylną atmosferę dla systemu samorządowego, zbliżonego do jugosłowiańskiego systemu kierowania gospodarką, mimo że doświadczenia praktyczne wskazują na wiele słabych stron tego systemu. Odróżnia to istotnie obecnie podejmowaną reformę od wcześniejszych prób zreformowania gospodarki, a zwłaszcza od pierwszej próby decentralizacji gospodarczej po roku 1956 (istotne elementy projektowanej reformy znalazły się w zasadach reformy węgierskiej z lat siedemdziesiątych).

Przyjęta w prawnym unormowaniu podstaw funkcjonowania przedsiębiorstw koncepcja samorządu pracowniczego nie czyni z tego samorządu, organu zarządzającego, lecz organ uczestniczący w zarządzaniu przedsiębiorstwem, z dosyć jednak daleko idącym ograniczeniem przez ten samorząd kompetencji kierowniczych dyrektora. Jest to rozwiązanie kompromisowe, które ma zapobiec zarówno pełnej decentralizacji samorządnych przedsiębiorstw, jak i utrzymaniu kierowniczej roli ministerstw branżowych, powszechnie obciążanych odpowiedzialnością za kryzys, jaki przeżywamy (w programie reformy przewiduje się co prawda likwi-

dadę ministerstw branżowych, napotyka to jednak trudne do przeciężenia opory).

Jak to zwykle z rozwiązaniami kompromisowymi bywa, dopiero praktyczne zastosowanie tych rozwiązań w określonych społeczno-gospodarczych warunkach funkcjonowania przedsiębiorstw pokaże, z jakim systemem kierowania gospodarką będziemy mieli w rzeczywistości do czynienia, przy czym możliwe będzie faktyczne zróżnicowanie tego systemu w odniesieniu do przedsiębiorstw funkcjonujących w rozmaitych warunkach, a także w odniesieniu do większych i mniejszych przedsiębiorstw, do przedsiębiorstw położonych w regionach wysoce uprzemysłowionych i nieuprzemysłowionych itp. Nie można skali tego zróżnicowania z góry przewidzieć.

Biorąc jednak pod uwagę, że nowy system kierowania będzie wdrażany w warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego, połączonego z silną inflacją, a zastosowanie niezbędnych środków antyinflacyjnych, takich jak zamrożenie płac i wzrost cen, nie wydaje się możliwe bez akceptacji społecznej, można przewidywać dalej na ogół idącą decentralizację samorządnych przedsiębiorstw, aniżeli to wynika z unormowania prawnego. W tych bowiem warunkach samorząd pracowniczy będzie najprawdopodobniej uzyskiwał faktyczną przewagę nad organami nadzorującymi gospodarkę przedsiębiorstw, mianowicie przez uzależnianie poparcia załóg dla polityki antyinflacyjnej rządu od zapewnienia sobie większej swobody w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Zastrzeżone prawnie kompetencje organów administracji państwowej, jako organów założycielskich przedsiębiorstw, powinny w każdym razie odgrywać rolę furtki dla ingerencji ze strony tych organów w sytuacjach tej ingerencji wymagających.

Takie są społeczno-gospodarcze realia okresu, w którym reforma będzie w praktyce wdrażana, i trzeba je respektować, nawet jeśli by stanowisko zajmowane przez załogi przedsiębiorstw oraz ich samorząd nie zawsze były racjonalne. Najlepszym zaś dowodem na to, że władze uwzględniają tę potrzebę, jest przystępowanie do usamodzielnienia przedsiębiorstw w warunkach tak głębokiej inflacji, że można powątpiewać w skuteczność wykorzystywanych instrumentów parametrycznego oddziaływania na ich gospodarkę. Władze postępują tu za rozpowszechnionym poglądem, że usamodzielnienie przedsiębiorstw jest niezbędne dla przezwyciężenia kryzysu, nie może to jednak przynieść oczekiwanego efektu bez zapewnienia im warunków, umożliwiających prowadzenie racjonalnej gospodarki w ramach mechanizmu rynkowo-pięniężnego. Tymczasem wszelkie objawy aktualnej sytuacji gospodarczej zdają się świadczyć, że dopuszczalna z tego punktu widzenia granica inflacji została już przekroczona lub stanie się to w najbliższym czasie, ponieważ nie udało się dotąd zahamować dalszego jej rozwoju (dochodzimy niemal do sytuacji, w której funkcję motywacyjną mogłaby załogom za-

pewnie jedynie wymiana produktów na artykuły konsumpcyjne dla pracowników). Nie są to warunki, w których usamodzielnienie przedsiębiorstw mogłoby prowadzić do przywracania równowagi.

Usamodzielnienie przedsiębiorstw powinno być przeprowadzone wcześniej, gdy była lepsza sytuacja rynkowo-pieniężna, tym bardziej zresztą, że przyczyniłoby się to do pojawienia atmosfery bardziej sprzyjającej dla napotykażącej zrozumiały opór polityki antyinflacyjnej. Opóźnienie reformy doprowadziło do potrzeby zastosowania w chwili obecnej tak radykalnych środków tej polityki, że zaakceptowanie ich przez społeczeństwo nie wydaje się możliwe bez wielu ustępstw na rzecz społeczeństwa, nie zawsze zresztą uzasadnionych aktualną sytuacją gospodarczą, zwłaszcza w zakresie usamodzielniania przedsiębiorstw, które trzeba przeprowadzać w warunkach bardzo dla tej reformy nie sprzyjających. Trudno się dziwić, że polityka antyinflacyjna jest w tych warunkach nie tylko spóźniona, lecz także niekonsekwentna.

W każdym jednak razie sytuacja ekonomiczna, w której reforma gospodarcza jest przeprowadzana, rzutuje na jej koncepcję, ponieważ musi to być reforma budząca w społeczeństwie wiarę w jej skuteczność, a wiarę tę może obecnie wzbudzić jedynie reforma opierana na samorządności pracowniczej. Inaczej społeczeństwo nie byłoby skłonne ponosić ofiar, bez których nie może być mowy o sprowadzeniu luki inflacyjnej do granicy umożliwiającej racjonalną gospodarkę przedsiębiorstw, opieraną na mechanizmie rynkowo-pięniężnym.

Złożoność podejmowanej w tych warunkach reformy gospodarczej można skrótowo przedstawić w następujących słowach: możliwość podjęcia tej reformy zależy w istotnej mierze od określonych efektów polityki antyinflacyjnej, która powinna doprowadzić do ograniczenia nierównowagi w stopniu niezbędnym dla zapewnienia usamodzielnionym przedsiębiorstwom możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki, natomiast skuteczność tej polityki — od przyznania samorządowi pracowniczemu uprawnień zaspokajających jego aspiracje do zarządzania przedsiębiorstwami, co powinno zapewnić poparcie przez ten samorząd zabiegów antyinflacyjnych rządu, doprowadzając do zaakceptowania przez społeczeństwo ofiar, jakie będzie musiało ponieść dla niezbędnej poprawy sytuacji rynkowo-pięniężnej (w praktyce wystarczy zaakceptowanie potrzeby poniesienia tych ofiar przez załogi największych przedsiębiorstw).

Nie znaczy to, aby można było rozpatrywać podejmowaną reformę gospodarczą jako reformę polegającą po prostu na wprowadzeniu samorządu pracowniczego, z przekazaniem mu określonych kompetencji w zakresie wynikającym zasadniczo z prawnego unormowania tej samorządności, z uzależnieniem w dodatku tylko od tego powodzenia reformy. Samorządność pracownicza jest jednym z elementów reformy prze-

prowadzanej w warunkach bardzo aktualnie złożonych stosunków ekonomicznych i społecznych, toteż sama przez się nie może przynieść pożądanego przez wszystkich efektu. Uznając nawet podstawowe w reformie gospodarczej znaczenie samorządu pracowniczego, trzeba zdawać sobie sprawę z wszelkich wzajemnych zależności między jego wdrożeniem w praktyce oraz wielu innymi elementami stosunków ekonomicznych i społecznych, które warunkują sprawność jego funkcjonowania.

Najgorsze byłoby, gdyby doprowadzenie w tak złożonych warunkach do usamodzielnienia samorządnych przedsiębiorstw nie zostało wykorzystane dla skutecznego przeciwdziałania inflacji, tzn. przeciwdziałania sprowadzającego ją do granicy pozwalającej na racjonalne funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach gospodarki rynkowo-pieniężnej. Oznaczałoby to nie tylko niepowodzenie reformy gospodarczej, lecz także kompromitację reformy opartej na samorządności pracowniczey, z katastrofalnym wydłużeniem okresu stabilizacji gospodarczej i politycznej.

#### IV. POLITYCZNE ASPEKTY SAMORZĄDNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

Nie można tu w szczególności pominąć specyfiki reformy podejmowanej w warunkach nie tylko kryzysu gospodarczego, lecz także kryzysu politycznego, stanowiącego ważny element kryzysu społecznego. Stanowi to czynnik dodatkowo utrudniający zastosowanie bardziej radykalnych środków polityki antyinflacyjnej, które pozwoliłoby na powstrzymanie procesu inflacyjnego przed przystąpieniem do reformy gospodarczej, wywierając przez to istotny wpływ na losy tej reformy.

Co więcej, czynnik polityczny nie jest pozbawiony zarazem bezpośredniego wpływu na reformę gospodarczą, przy czym wpływ ten jest dwustronny: o ile bowiem można się z jednej strony zgodzić z rozpowszechnionym poglądem, że kryzys polityczny stał się czynnikiem przyspieszającym przystąpienie do reformy gospodarczej, i to do reformy opieranej na samorządności pracowniczey (przeprowadzenie tej reformy warunkuje w istotnej mierze możliwość doprowadzenia do stabilizacji politycznej), to z drugiej strony kryzys ten stanowi zarazem poważną barierę dla skuteczności podejmowanej reformy, wyrażającą się zwłaszcza w dążeniu do rozszerzenia uprawnień samorządu pracowniczego nie tylko ze względu na potrzeby samej reformy, lecz także ze względu na możliwość wykorzystywania tego samorządu dla demokratyzacji stosunków politycznych.

Nasuwa się pytanie, czy dążność do rozszerzenia z tego względu kompetencji samorządu pracowniczego, z nieuniknioną tendencją do kierowania się przezeń nie tylko kryterium ekonomicznym, lecz także politycznym przy wyborze dyrekcji przedsiębiorstw, może dobrze służyć potrzebie racjonalnego kierowania ich gospodarką? Krzyżowanie się kry-

teriów ekonomicznych z politycznymi w kierowaniu gospodarką usamodzielnionych przedsiębiorstw może budzić pewne obawy, a jeśliby nawet rozbieżność tych kryteriów nie była regułą, to zachodzi duże prawdopodobieństwo, że będzie się ona pojawiała, odbijając się raczej niekorzystnie na gospodarce przedsiębiorstw.

#### V. PROBLEMY SAMORZĄDNOŚCI PRACOWNICZEJ W OKRESIE STABILIZOWANIA GOSPODARKI

Przeprowadzone wyżej rozważania, dotyczące społeczno-gospodarczych przesłanek usamodzielnienia samorządnych przedsiębiorstw, odnoszą się do warunków, w których podejmowana zostaje reforma gospodarcza. Do warunków tych zaliczam w szczególności zapewnienie przedsiębiorstwom możliwości racjonalnego gospodarowania, opieranego na przeprowadzanym przez nie same rachunku ekonomicznym, co nie byłoby możliwe bez unormowania sytuacji rynkowo-pieniężnej — chociażby za pomocą operacji drenażowych — w zakresie niezbędnym i dla parametrycznego oddziaływania na poszczególne przedsiębiorstwa, i dla opierania systemu motywacyjnego na cenach i płacach.

Reforma gospodarcza, polegająca wg powszechnego rozumienia na usamodzielnieniu samorządnych przedsiębiorstw, byłaby bez tego bezprzedmiotowa. Nie potrzeba natomiast odraczać tej reformy do czasu przywrócenia równowagi rynkowej, i to nie tylko dlatego, że przesuwałoby to tę reformę praktycznie w nieskończoność, lecz także ze względu na to, że trudno byłoby sobie wyobrazić, aby było możliwe przywrócenie równowagi rynkowej bez uprzedniego usamodzielnienia przedsiębiorstw, warunkującego w istotnej mierze wzrost podaży rynkowej.

Właściwa reforma gospodarcza, następująca po zapewnieniu przedsiębiorstwom niezbędnych rynkowo-pieniężnych warunków racjonalnego gospodarowania, musi polegać na stopniowej — w dłuższym okresie stabilizowania gospodarki — przebudowie mechanizmów kierowania usamodzielnionymi przedsiębiorstwami, połączonej z postępującym w całym tym okresie przywracaniem równowagi rynkowej. O ile bez usamodzielnienia przedsiębiorstw trudno byłoby liczyć na skuteczne przezwyciężenie nierównowagi, to bez przywrócenia równowagi trudno byłoby doprowadzić do rzeczywistej samodzielności przedsiębiorstw. Znajomość programu stabilizacyjnego, a także sytuacji gospodarczej kraju, nie pozwala ludzić się nadzieją, że okres tej reformy mógłby być krótszy od 6-8 lat, a biorąc pod uwagę pewne opóźnienia z przystąpieniem do właściwej reformy ze względu na silne napięcie inflacyjne i ostre konflikty polityczne należałoby przewidywać wydłużenie tego okresu nawet do 10 lat (i to tylko przy optymistycznym założeniu, że konflikty polityczne nie będą w tym okresie zakłócały terminowego i skutecznego realizowania kolejnych etapów programu stabilizacyjnego).

Tak długi okres przeprowadzania tej reformy wydaje się nieunikniony ze względu na znaczenie przywiązywane w programie stabilizacji gospodarki do środków realnych, z pomocniczym tylko zastosowaniem środków finansowych, w tym również dalszych korekt cen i płac. Środki realne, jak restrukturyzacja i pobudzanie rozwoju produkcji, nie przynoszą, jak wiadomo, szybkich efektów. Operacje drenażowe powinny znajdować już tylko marginesowe zastosowanie, będąc w możliwie szerokiej mierze zastępowane właściwymi środkami finansowymi, a zwłaszcza opodatkowaniem, emitowaniem pożyczek wewnętrznych, organizowaniem oszczędności itp.

Osiągnięcie układu docelowego należy zatem do na tyle odległej przyszłości i tyle może wystąpić nieprzewidzianych wydarzeń do tego czasu, że nie kusiłbym się obecnie o formułowanie zasad, na których będzie się opierało funkcjonowanie systemu ekonomicznego w końcowym etapie reformy. Odnosi się to w szczególności do docelowego statusu samorządu pracowniczego, który będzie się w całym tym okresie stopniowo kształtował i doskonalił w dostosowaniu do rzeczywistych warunków funkcjonowania rozmaitych kategorii przedsiębiorstw.

Trzeba wziąć przy tym pod uwagę nieuniknione w trakcie całego okresu stabilizowania gospodarki ograniczenia samodzielności samorządnych przedsiębiorstw ze względu na występującą deficytowość wielu dóbr zaopatrzeniowych i konsumpcyjnych, nie mówiąc już nawet o dobrach inwestycyjnych, wynikającą zresztą nie tylko z niewystarczalności produkcji, lecz także z obsługi długu zagranicznego, wymagającej eksportu dóbr, będących zarazem niezbędnymi dla przywrócenia równowagi wewnętrznej. Nie będzie więc w tym okresie możliwe całkowite zrezygnowanie z bezpośrednich metod kierowania przedsiębiorstwami ze szczebla centralnego, a w każdym razie tymi przedsiębiorstwami, których zaopatrzenie i zbytu będzie musiał podlegać reglamentacji. Związana z tą reglamentacją naturalizacja obrotu gospodarczego ogranicza samodzielność przedsiębiorstw nie tylko przez wprowadzenie elementów bezpośredniego kierowania ich gospodarką, lecz także przez faktyczne pozbawienie ich możliwości racjonalnego wyboru celów swej działalności (opieranie zaopatrzenia i zbytu na umowach zawieranych między przedsiębiorstwami niewiele zmienia, jeśli umowy te będą podlegały koordynacji na szczeblu centralnym, czego będzie trudno w warunkach jego reglamentacji uniknąć). Czynnikiem dodatkowo komplikującym warunki wyboru przedsiębiorstw będzie utrzymywanie się w całym okresie stabilizowania gospodarki rynku producenta na wiele produktów o podstawowym znaczeniu w zaopatrzeniu produkcyjnym i konsumpcyjnym, a w wielu przypadkach po prostu faktycznej monopolizacji produkcji.

Rola samorządu pracowniczego jest w tych warunkach niezbyt wyraźna. W występującym dualizmie kierowania usamodzielnionymi przedsiębiorstwami — przez samorząd i dyrektora — stosunkowe znaczenie

obu tych organów kierowania będzie musiało zależeć od roli centralnej regulacji, która może łatwo doprowadzić do faktycznej dominacji scentralizowanego kierowania przedsiębiorstwami. Jeśli nawet samorząd pracowniczy nie będzie mógł wywierać w tych warunkach rzeczywistego wpływu na gospodarkę przedsiębiorstw, będąc zwłaszcza pozbawiony satysfakcji sprawowania kierownictwa przynoszącego określone efekty, powinien w każdym razie odgrywać dużą rolę w przeciwstawianiu się tendencjom centralistyczno-biurokratycznym w kierowaniu przedsiębiorstwami, a do pojawienia się takich tendencji jest zawsze, w warunkach bezpośredniego w określonym zakresie kierowania przedsiębiorstwami ze szczebla centralnego, łatwo. Skuteczność tego przeciwdziałania musi zależeć od sprawności samorządu pracowniczego, o co będzie zapewne łatwiej — jak to wynika z informacji dochodzących z praktyki — w dużych aniżeli małych zakładach pracy. Trudno się więc dziwić, że najbardziej rozpowszechnioną tendencją jest przyznawanie najszerszych kompetencji samorządowi pracowniczemu największych przedsiębiorstw, mimo że do nich właśnie będzie się zapewne w najszerszym zakresie odnosiła, i to w długim okresie stabilizowania gospodarki, reglamentacja zaopatrzenia i zbytu, połączona z centralizacją kierowania. Jest to jeszcze jeden paradoks reformy przeprowadzanej w niezwykle skomplikowanej sytuacji ekonomicznej i społecznej.

Sprawność samorządu pracowniczego będzie w tych warunkach w istotnej mierze uzależniona od świadomości społecznej robotników, czego nie utożsamiałbym z wpływem wywieranym ze strony organizacji politycznych na kierowanie przedsiębiorstwami, który często sprzyja niekompetencji kierownictwa i marnotrawstwu środków (bez względu na polityczną orientację tych organizacji). Z drugiej strony trzeba dostrzegać również niebezpieczeństwo związane z zawsze w praktyce możliwą koncentracją uwagi samorządu na sytuację materialną pracowników, grożącą wywieraniem przezeń presji na zwyczaj płac bez względu na wyniki produkcyjne. Wpływ czynnika politycznego mógłby przeciwstawiać się tej presji, w dosyć jednak ograniczonej, przynajmniej w warunkach demokracji zakładowej, mierze.

Wiąże się to z systemem wynagrodzeń za pracę, które powinny w odpowiednio szerokiej mierze obejmować część ruchomą, zależną od efektów produkcyjnych, przy czym powinna ona odgrywać tym większą rolę w całym wynagrodzeniu za pracę, im wyższy staje się stopień samodzielności przedsiębiorstw i zarazem wyższy udział samorządu w kierowaniu tymi przedsiębiorstwami. Zagadnienie to jest najczęściej w taki sposób stawiane w dyskusjach nad reformą gospodarczą, jak gdyby usamodzielnienie samorządnych przedsiębiorstw miało przynosić pracownikom stały wzrost wynagrodzeń, tymczasem powinni się oni liczyć również z możliwością obniżenia wynagrodzeń przy niezadowalających efektach produkcyjnych. Przyjmuje się zazwyczaj upraszczająco, że sama in-

stytucja samorządności powinna temu skutecznie przeciwdziałać. Sprawa jest bardziej skomplikowana, a przemilczanie jej stwarza fałszywy w oczach opinii społecznej obraz podejmowanej reformy.

## VI. PROBLEMY SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ

Mimo że postulat samorządności jest odnoszony w programie reformy gospodarczej w głównej mierze do przedsiębiorstw, co wynika ze znaczenia przywiązywanego do usamodzielnienia przedsiębiorstw w kryzysowej sytuacji gospodarczej i politycznej, nie powinno ulegać wątpliwości, że zagadnienie jest szersze, a potrzeba rozszerzenia samorządności odnosi się w nie mniejszej mierze do administracji terytorialnej, a w pewnej mierze także do administracji funkcjonalnej, zwłaszcza gospodarczej i zawodowej.

Reforma z 1950 r. wprowadzająca terenowe organy władzy i administracji państwowej<sup>6</sup>, wiązała się co prawda z likwidacją dawnego samorządu terytorialnego, nie straciła-jednak przez to znaczenia społeczno-gospodarczego problematyka samorządności terytorialnej, związanej z organizowaniem środowisk terytorialnych dla samodzielnego, w określonych granicach, sprawowania administracji państwowej. Jeśli w programie podejmowanej obecnie reformy gospodarczej nie przywiązuje się równorzędnego znaczenia do samorządności pracowniczej i terytorialnej, wynika to zapewne w dużej mierze z tego powodu, że rady narodowe funkcjonują w charakterze organów przedstawicielskich ludności. Nie wzięto jednak w tym programie pod uwagę, że funkcjonowanie to budzi, w dotychczasowej praktyce, poważne zastrzeżenia, często w opinii społecznej wyrażane.

Znajduje to zresztą potwierdzenie oficjalne, jeśli bowiem dochodziło do ustawowego wprowadzania w latach siedemdziesiątych rozmaitego rodzaju komitetów samorządowych, działających w strukturalnych ramach rad narodowych<sup>7</sup>, musi to świadczyć o braku przekonania o możliwości uczynienia z samych rad narodowych organów samorządowych we właściwym tego znaczeniu. Nie przyniosło to zresztą pożądanego efektu, co wydaje się oczywiste, bo jeśli mogłoby przynieść w istniejących WÓWczas warunkach pozytywne efekty, można byłoby po prostu poprawić funkcjonowanie rad narodowych. Niewystarczalność rad narodowych jako organów przedstawicielskich ludności, przynajmniej w dotychczasowej formie ich funkcjonowania, znajduje swoiste potwierdzenie również w aktualnie podejmowanych próbach rozszerzania samorządności środo-

<sup>6</sup> Ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. nr 14, poz. 130.

<sup>7</sup> Ustawa z 22 XI 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. nr 47, poz. 276, rozdz. 10.

wisk terytorialnych przez wyposażenie w określone w tym zakresie uprawnienia ogólnych zgromadzeń mieszkańców lub innych grup ludności. Stanowi to przechodzenie od samorządu opieranego na organach przedstawicielskich ludności do tzw. demokracji bezpośredniej.

Najważniejszą przyczyną ograniczonego w reformie gospodarczej zainteresowania samorządnością terytorialną wydaje się jednak swego rodzaju fascynacja samorządnością pracowniczą. Szczególnym tego wyrazem jest rozpowszechniający się w dyskusji nad terytorialnymi aspektami reformy gospodarczej pogląd, że z wprowadzeniem samorządu pracowniczego w przedsiębiorstwach terenowych, które są organizacyjnie podporządkowane organom terenowym, można wiązać zastępowanie przez ten samorząd roli samorządu terytorialnego w kierowaniu prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą.

Wszystko to nie może usprawiedliwiać pominięcia w „Kierunkach reformy gospodarczej” samorządowej reformy administracji terenowej. Nie mogłoby jednak do tego dojść, gdyby przywiązywano w opinii społecznej większe znaczenie do roli samorządu terytorialnego w zaspokajaniu potrzeb bytowych ludności, nie mówiąc już o całkowitym braku w opinii społecznej zrozumienia dla potrzeby opierania na zasadzie samorządności kompleksowego rozwoju-poszczególnych regionów, miast i gmin. Należy dodać, że potrzeba uniezależnienia organów terenowych od centralnych organów administracji państwowej nie znajduje również w oczach naczelnych władz państwowych większego uznania. Wynika to w dużej mierze z utrzymującej się ciągle jeszcze tendencji do bezwzględnego wyrównywania warunków rozwoju poszczególnych regionów, chociaż oznacza to relatywne cofanie się pod tym względem regionów lepiej rozwiniętych i zresztą lepiej na ogół gospodarujących.

#### VII. PROBLEMY SAMORZĄDNOŚCI PRACOWNICZEJ PRZEDSIĘBIORSTW W GOSPODARCE TERENOWEJ

Nie mogę tu pominąć specyficznej problematyki samorządności przedsiębiorstw terenowych, zbyt wiele jest tu bowiem nieporozumień, których można byłoby uniknąć, gdyby przyjąć, że zasadniczym kryterium podporządkowania określonych przedsiębiorstw organom terenowym jest uznanie potrzeby szczególnego na nie oddziaływania ze strony tych organów. Potrzeba ta zdaje się aktualnie wynikać głównie z niedoskonałości regulacji rynkowej, w tych bowiem warunkach zastąpienie regulacyjnego oddziaływania na te przedsiębiorstwa ze strony resortów branżowych przez oddziaływanie ze strony organów terenowych służy lepiej poprawie zaspokojenia potrzeb ludności lub lepszemu wykorzystaniu miejscowych rezerw siły roboczej, miejscowych zasobów surowcowych itp.

Po skutecznie przeprowadzonej reformie gospodarczej odpadnie w za-

sadzie potrzeba podporządkowania przedsiębiorstw podlegających regulacji rynkowej organom terenowym. W niektórych przypadkach można będzie jednak uznać za celowe podporządkowanie i tych przedsiębiorstw organom terenowym, mianowicie gdy regulacja rynkowa nie może doprowadzić do pełnego zatrudnienia miejscowych rezerw siły roboczej, zagraża więc nasileniu ruchów migracyjnych ludności, a także do wykorzystania miejscowych zasobów surowcowych, zwiększając niepotrzebnie napięcie bilansów materiałowych itp. Ingerencja ze strony organów terenowych powinna w tych przypadkach doprowadzać do celowej aktywizacji gospodarki terenowej, a najłatwiej to osiągnąć przez rozszerzenie, kierując się tymi właśnie kryteriami, zasięgu gospodarki terenowej, i to nawet w przypadku gdyby nie było to uzasadnione racjonalnością w skali ogólnonarodowej (odnosi się to najczęściej do drobnej wytwórczości, nie znaczy to jednak, aby kryterium podporządkowania przedsiębiorstw organom terenowym miała być skala prowadzonej przez nie działalności produkcyjnej).

Jeśliby nie było potrzeby regulacyjnego, z takich lub innych względów, oddziaływania ze strony organów terenowych na gospodarkę określonych przedsiębiorstw, nie byłoby uzasadnione ich podporządkowanie organom terenowym. A uznając to za zasadnicze kryterium wyodrębnienia przedsiębiorstw terenowych, trzeba się pogodzić z ograniczaniem samodzielności tych przedsiębiorstw ze strony organów terenowych, nie można więc dążyć do traktowania samodzielności tych przedsiębiorstw na równi z pozostałymi przedsiębiorstwami. Oczywiście tego konsekwencją jest ograniczenie stopnia samorządności przedsiębiorstw terenowych, określone bowiem kompetencje samorządu pracowniczego tych przedsiębiorstw przechodzą na rady narodowe.

Najdziwniejsze jest to, że to samo nieporozumienie odnosi się również do przedsiębiorstw gospodarki komunalnej i innych przedsiębiorstw działających jako zakłady wyższej użyteczności, w tym bowiem przypadku nawet najlepiej funkcjonujący rynek nie może być regulatorem ich działalności, nie powinno bowiem dochodzić do ograniczenia stopnia zaspokojenia odnośnych potrzeb ludności ze względu na jej dochody. W tym więc zakresie nie można uzasadniać podporządkowania przedsiębiorstw organom terenowym niedoskonałością regulacji rynkowej i tym bardziej nie powinno być mowy o ograniczaniu samorządności organów terenowych w zakresie ich działalności.

Zagadnienie to zasługuje na podkreślenie ze względu na to, że w programie podejmowanej reformy gospodarczej pomija się specyfikę przedsiębiorstw terenowych, podobnie zresztą jak i całą problematykę decentralizacji terenowej, przyjmując w dodatku milcząco, że usamodzielnienie przedsiębiorstw terenowych na zasadach odnoszących się do ogółu przedsiębiorstw stanowi zarazem formę decentralizacji organów te-

renowych. Zapomina się przy tym, że doprowadza się w ten sposób do niewłaściwego ograniczania kompetencji rad narodowych jako organu samorządu terytorialnego, ze szkodą dla reprezentowanego przez te rady interesu społecznego.

#### VIII. PROBLEMY SAMORZĄDNOŚCI FUNKCJONALNEJ

Specyficzną cechą samorządności występującej w państwie socjalistycznym było m. in. istotne ograniczenie znaczenia jej form funkcjonalnych. Wiąże się to przede wszystkim z zanikiem samorządności gospodarczej, związanej ze znacznym wzrostem znaczenia branżowych organów administracji terenowej (pewne elementy samorządu gospodarczego ostały się jedynie w działalności cechów rzemieślniczych i kółek rolniczych, ulegając jednak znacznemu zbiurokratyzowaniu). Samorządność zawodowa została de facto zlikwidowana przez włączenie działalności, do której się ona odnosiła, do działalności związków zawodowych (odnosi się to np. do izb lekarskich, odgrywających dawniej ogromną rolę w organizowaniu opieki zdrowotnej), przy czym związki te odznaczały się nie tylko znacznym zbiurokratyzowaniem, lecz także doktrynalnym ograniczeniem ich roli do przysłowiowej „transmisji między partią i masami pracującymi”, a to oznaczało możliwość nieograniczonej w praktyce ingerencji ze strony organów partyjnych w działalność organizacji związkowych, ze stosownym ograniczeniem ich samorządności (największe w praktyce znaczenie samorządu związkowego odnosiło się do działalności socjalno-kulturalnej, prowadzonej przez związki na terenie zakładu pracy, która uzupełniała działalność organów administracji państwowej w tym samym zakresie). Pomijam tu całkowicie problemy samorządności środowisk twórczych, wyznaniowych itp., jako nie związanych bliżej z reformą gospodarczą.

Z drugiej jednak strony rozpowszechniło się przekazywanie pewnych działań, należących zasadniczo do administracji państwowej, rozmaitego rodzaju stowarzyszeniom (nazywanym stowarzyszeniami wyższej użyteczności), i chociaż w odniesieniu do niektórych z tych stowarzyszeń samorządność była de facto bardzo w praktyce ograniczona przez nasilającą się biurokratyzację ich działalności (powiązaną z korzystaniem przez nie z pomocy finansowej państwa), zapewniały one w wielu przypadkach samorządne realizowanie powierzonych im zadań, wywiązując się z tego lepiej od organów administracji państwowej (znamiennie, że odnosiło się to również do stowarzyszeń współdziałających z organami administracji terenowej i dofinansowywanych z budżetów terenowych, mimo że podlegały one z tego właśnie względu radom narodowym).

Można tym tłumaczyć zarówno wielką różnorodność funkcjonujących aktualnie stowarzyszeń, którym nadaje się w coraz szerszym zakresie **charakter** stowarzyszeń wyższej użyteczności, **jak i odgrywanie przez te**

stowarzyszenia dużo większej w praktyce roli, aniżeli wynikałoby to z założeń ustrojowych państwa socjalistycznego. Jeśli można to uznać za prawidłowość, to tylko w warunkach niedoskonałości samorządu terytorialnego i funkcjonalnego w państwie socjalistycznym.

#### IX. ORGANY SAMORZĄDOWE WYŻSZEGO SZCZEBŁA

Problemem otwartym, którego nie konkretyzuje się w programie reformy i nie porusza na ogół w dyskusjach nad założeniami tej reformy, jest rozwój organów samorządowych na szczeblu wyższym od organów samorządu pracowniczego, spółdzielczego i terytorialnego, które można traktować jako organy samorządowe szczebla podstawowego, jak również organów samorządowych na szczeblu najwyższym, czyli organów równorzędnych naczelnym organom władzy i administracji państwowej.

Pierwsze, określane czasem jako zrzeszenia samorządowe szczebla pośredniego, miałyby trojaki charakter: związków samorządów pracowniczych, zgrupowanych niekoniecznie według kryteriów terytorialno-branżowych, lecz także według kryteriów kooperacyjnego lub nawet wg rynkowego zasięgu zbytu itp., których nie powinno się uważać za odpowiedniki dzisiejszych kombinatów i zjednoczeń (obecne zjednoczenia nie mogłyby być zresztą w rozpatrywanych tu warunkach utrzymane); związków spółdzielni rozmaitego rodzaju, zbliżonych do związków dobrze znanych z dotychczasowego rozwoju ruchu spółdzielczego; i wreszcie związków samorządów miast, gmin i województw, które są również z przeszłości znane.

Obok tego typu zrzeszeń powinny występować również samorządowe zrzeszenia indywidualnych producentów, pracujących w rolnictwie, ogrodnictwie, rzemiośle, transporcie, handlu itp., które mogą być zresztą częściowo opierane na zasadach spółdzielczych (jako związki spółdzielni zaopatrzenia i zbytu itp.).

Dobrowolność lub obligatoryjność tych wszystkich zrzeszeń jest sprawą dyskusyjną, w każdym jednak razie nie wydaje się, aby ich obligatoryjność była uzasadniona w tych przypadkach, w których nie ma potrzeby uzależniania prawa do prowadzenia działalności gospodarczej od przynależności do właściwego zrzeszenia. Rozpowszechnienie obligatoryjności mogłoby łatwo prowadzić do biurokratycznych wypaczeń w działalności tych zrzeszeń.

Sprawą dalszej zapewne przyszłości byłoby utworzenie w sejmie lub poza sejmem najwyższych izb samorządu społeczno-gospodarczego. Potrzebę tego przewidywał Oskar Lange, uważając to za logiczną konsekwencję oparcia zarządzania w zakładach pracy na samorządzie pracowniczym lub spółdzielczym oraz na rozmaitych formach samorządu chłopskiego. O. Lange wiązał to co prawda, za klasykami marksizmu-leninizmu, dopiero z wyższą fazą komunizmu, w której będzie występowało

stopniowe oddzielanie zarządzania gospodarką od władzy politycznej. Wydaje się jednak, że zagadnienie to stanie się aktualne, jak tylko zostaną zapewnione warunki dla rzeczywistego przejęcia kierownictwa przedsiębiorstw przez samorządy pracownicze i samorządy te do tego dojrzeją. Nie będzie to oczywiście mogło nastąpić przed ustabilizowaniem się sytuacji gospodarczej kraju.

Nie miał chyba również O. Lange racji, gdy pomijał w rządzie organów samorządowych, leżących u podstaw najwyższej izby samorządu społeczno-gospodarczego, organy samorządu terytorialnego, reprezentujące specyficzne interesy środowisk lokalnych i regionalnych, tym bardziej że organy samorządu terytorialnego, stanowiłyby zarazem nadbudowę nad samorządami nie wchodzącymi w skład innych zrzeszeń.

Do najważniejszych zadań naczelnej izby samorządu społeczno-gospodarczego należałoby reprezentowanie poszczególnych grup wytwórców na szczeblu centralnym, inicjowanie i opiniowanie wszelkich zmian w systemie gospodarczym, współdziałanie z centralnym organem planowania w zakresie warunków optymalizacji planów społeczno-gospodarczych, kontrola nad organami branżowymi i funkcjonalnymi rządu, zwłaszcza w zakresie wykorzystywania przez nie instrumentów kierowania gospodarką itp.

Można byłoby również rozważyć możliwość podporządkowania naczelnej izbie samorządu społeczno-gospodarczego centralnego organu planowania, wyłączając go z kompetencji rządu, chociażby w ograniczeniu do planowania wieloletniego, pozostawiając w kompetencji rządu planowanie roczne oraz kierowanie realizacją planowych zadań. Nie powinno się natomiast zmieniać podporządkowania państwowej komisji cen, traktując ją jako jeden z funkcjonalnych organów rządu, na równi z bankiem centralnym, centralnym urzędem gospodarki materiałowej itp., jako że są to podstawowe urzędy polityki gospodarczej państwa (zresztą łącznie podstawowych decyzji pianistycznych z warunkami kształtowania warunków optymalizacji tych decyzji w jednym ośrodku władzy mogłoby nie sprzyjać racjonalizacji dokonywanego na szczeblu centralnym wyboru ekonomicznego). W rozpatrywanych tu warunkach nie ma w każdym razie miejsca na organy administracji branżowej rządu.

## PROBLEMS OF SELF-GOVERNMENT IN THE ECONOMIC REFORM

### Summary

The author takes into consideration self-government problems of state enterprises and local administration, that arise from realization of the economy reform in conditions of deep economic and political crisis.

The author assumes that independence of state enterprises is the basic premise for overcoming the economic crises in a several years' period of economy stabilizing. In that period internal equilibrium would be redressed. The author

points out, however, that enterprise independence does not seem to be possible as long as inflation is increasing. In such conditions it is not possible to ensure rational functioning for enterprises. After reduction of inflation gap, in a range indispensable, for ensuring effective activities for enterprises, it will be possible to proceed to the reform aiming at decentralization of economic system as well as redressing the equilibrium. Introduction of self-government into enterprises ought to conduce to easier population approval of sacrifices connected with anti-inflation policy. The role of that self-government in directing enterprises might be definitely stated aliter realization of the reform, in a longer period of stabilizing the economy.

The author considers local self-government in another aspect, explaining first of all, why people's councils which have been functioning since 1950 do not meet requirements of self-government local administration. The author pays attention to the fact that the lack of real local self-government results from unsatisfactory democratization of people's councils. That influences unfavourably not only the satisfaction of local needs but also the enterprises economy, leads to increase of political pressure on workers' self-government and is aversed to the effectiveness increase in their economic activity.