

ZDZISŁAW DĄBROWSKI

SPOŁECZNE I EKONOMICZNE PODSTAWY REFORMY PLANOWANIA

I. CELE I ZAŁOŻENIA REFORMY PLANOWANIA

W początkach lat osiemdziesiątych system planowania, łącznie z innymi elementami ogólnego systemu gospodarczego, tj. zwłaszcza z systemem organizacji, zarządzania i motywacji poddany został kolejnej, wielkiej reformie. Jest to faktycznie czwarta wielka reforma planowania, a historycznymi jej poprzedniczkami po okresie kultu jednostki, nie licząc wielu przeprowadzanych dotychczas małych reform, były reformy z 1956 roku, przełomu lat 1965/66 i 1973 roku¹. Każda wielka reforma planowania była — jak wykazują to doświadczenia Polski Ludowej — uzupełniana z reguły małymi reformami, które zawieszały mniej lub bardziej rozległy zakres rozwiązań systemowych, zapoczątkowanych rokiem przełomu. Nie oznacza to jednak, że kolejne wielkie reformy nie pozostawiły po sobie pewnych trwałych, choć niepełnych i nie całkowicie zgodnych z przyjętymi założeniami efektów rozwiązań, stanowiących do dzisiaj niepodważalne już elementy naszego systemu planowania.

Obecna reforma planowania przenosi i sankcjonuje wiele rozwiązań systemowych, charakterystycznych dla poprzednich reform, wykształcając równocześnie nowe, nie stosowane dotąd rozwiązania dotyczące sfery kształtowania treści i procedury zatwierdzania planów, koordynacji i korekty ich treści, mechanizmów ich wdrażania i kontroli realizacji. Reforma ta jest najbardziej ambitną i kompleksową, jeśli chodzi o docelowe założenia, ze wszystkich dotychczasowych reform, które wносиły mniej śmiałe i fragmentaryczne tylko, ciągle poszerzające się jednak modyfikacje decentralistyczne do tradycyjnego systemu planowania. Poprzednie reformy preferowały głównie pośrednie szczeble zarządzania, np. centralne zarządy czy też zjednoczenia, liberalizowały jedynie niektóre, zwłaszcza pozamajątkowe i pozadochodowe, odcinki działalności przedsiębiorstwa, a nie zajmowały się szerzej sprawami funkcjonowania

¹ Por. podział okresów, wprowadzanych dotychczas reform systemowych, jakim posługuje się J. Mujżel, *Wprowadzenie*, w: *Problemy funkcjonowania gospodarki polskiej w latach osiemdziesiątych*, cz. I, Warszawa 1978, s. 6 - 9.

władz centralnych i terytorialnych. Wykazując postępowy i ogólnosystemowy charakter obecna reforma planowania ma szanse stania się przełomową reformą, jeśli nie zabraknie jej rozległego wsparcia społecznego, a władzom centralnym cierpliwości w oczekiwaniu spodziewanych efektów jej wdrażania, które występują dopiero z pewną, długookresową zwłoką czasową.

Wszystkim tym reformom przyświecał identyczny i niezmiennie formułowany cel strategiczny, tj. doskonalenie systemu planowania, które oznaczało zawsze odejście od tradycyjnych, nakazowo-rozdzielczych rozwiązań systemowych i wykształcenie nowych koncepcji planowania, opartych na decentralistycznych zasadach działania. Nadanie planowaniu bardziej decentralistycznego charakteru, wyrażanego głównie przez zwiększenie samodzielności decyzyjnej przedsiębiorstw, stawało się podstawowym celem ekonomicznym każdej reformy, a wielostronne skutki decentralistycznych rozwiązań systemowych dla funkcjonowania centrum i przedsiębiorstw miały zapewniać globalną racjonalność funkcjonowania całej gospodarki narodowej. Za każdym razem postulaty decentralizacji planowania przybierały jednak różne kształty, tj. bądź sprowadzały się tylko do stopniowego, dość powolnego rozluźniania systemu nakazowego i ograniczonego zastosowania mechanizmu rynkowego, bądź też preferowały wydatne zwiększenie sfery mechanizmu rynkowego i zdecydowane oparcie funkcjonowania gospodarki narodowej na zasadach parametrycznej stymulacji, ograniczając zastosowanie systemu nakazowego do wyjątkowych jedynie przypadków. Pierwsze, bardziej ostrożne koncepcje decentralizacji planowania charakterystyczne były zwłaszcza dla dwóch początkowych, wielkich reform planowania, które decentralizowały struktury niektórych wielkości ekonomicznych, głównie strukturę produkcji, eksportu, zatrudnienia i funduszu płac, a także uzależniały elementy systemu motywacyjnego (tj. uruchomienie funduszu zakładowego i funduszu premiowego) od wykonania planu akumulacji finansowej, czyli przyczyniały się swoiście do podnoszenia rangi wyników finansowych. Natomiast dwie pozostałe wielkie reformy planowania szły po linii decentralizacji globalnych rozmiarów wymienionych już wielkości ekonomicznych, uzupełniając je przede wszystkim o kategorie importu. Wykształcały też szersze podstawy samodzielności cenowej przedsiębiorstw i przyznawały im uprawnienia do kształtowania cen umownych, silnie eksponowały również faktycznie osiągnięte możliwości i wyniki finansowe, w tym zwłaszcza zysk, czyniąc je zasadniczym stymulatorem całego systemu motywacji.

Jak wykazują liczne analizy teoretyczne, zastąpienie systemu nakazowo-rozdzielczego decentralistycznym systemem funkcjonowania gospodarki narodowej, opartym na zastosowaniu mechanizmu rynkowego, przynosi wiele pozytywnych efektów, które sumują się faktami lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych i podnoszenia efektywności wykorzy-

stania zasobów². Wprowadzanie kolejnych, bardziej udoskonalonych z decentralistycznego punktu widzenia koncepcji systemowych miało powiększać stopniowo zakres spodziewanych korzyści społeczno-ekonomicznych, urastających do rangi podstawowych celów, lecz celów indukowanych ciągle ogólnym, strategicznym nurtem zapoczątkowanych już przemian decentralistycznych. W tym sensie podstawowymi celami wszystkich dotychczasowych reform systemowych, nie wyłączając również aktualnie realizowanej reformy, stały się następujące postulaty:

— wykształcenie proefektywnościowej orientacji przedsiębiorstw, inspirowanej głównie stanami ssania i ciśnienia rynkowego, która to orientacja wzmacnia równocześnie funkcje wyników finansowych, zwłaszcza zysku i stwarza podstawy samodzielności dochodowo-majątkowej przedsiębiorstw,

— zwiększenie elastyczności funkcjonowania przedsiębiorstw i łatwości ich dostosowania się do zmiennych warunków gospodarowania, tj. przede wszystkim do zmian wielkości i struktury popytu zarówno konsumpcyjnego, jak i popytu materiałowo-technicznego, występującego na rynku krajowym i rynkach zagranicznych,

— wyzwolenie czynników dynamizujących oddolne inicjatywy gospodarcze i rozwój przedsiębiorstw, tj. czynników postępu techniczno-ekonomicznego, wzrostu produkcji i orientacji proekspansyjnej, które gwarantują podnoszenie efektywności wykorzystania rozporządzalnych zasobów i lepsze zaspokojenie potrzeb,

— zapewnienie trwałej i należytej pogłębionej równowagi gospodarczej z jednoczesnym utrzymaniem niezbędnych rezerw zdolności produkcyjnej, których samodzielne wykształcanie i uruchamianie przez przedsiębiorstwa skutecznie pozwala łagodzić nierównomierności występujące w procesach wzrostu gospodarczego.

Wymienione cele zwracają przede wszystkim uwagę na czysto ekonomiczne aspekty kierunkowych dążeń, jakie przyświecały dotychczasowym reformom systemu gospodarczego, a nie określały natomiast aspektów społecznych tych reform. W szczególności chodzi tutaj o aspekty społeczne omawianych reform, rozpatrywane z punktu widzenia możliwości rozwoju inicjatywy i samorządności pracowniczej, pomijając chwilowo problem społecznego współuczestnictwa decyzyjnego na wyższych szczeblach zarządzania. Nie wszystkie jednak reformy stawiały sobie wyraźne i silniej eksponowane — tak właśnie pojęte — cele społeczne, tj. nie zawsze postulaty decentralizacji ekonomicznej wiązały się rów-

² Wśród tych analiz poczesne miejsce zajmują jedne z najwcześniejszych i najlepiej charakteryzujących omawianą problematykę, tj. prace W. Brusa i J. Mujzela. Por. W. Brus, *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1961; J. Mujzel, *Stosunki towarowe w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1963 i *Przedsiębiorstwo socjalistyczne a rynek*, Warszawa 1966.

nocześniej z postulatami demokracji pracowniczej, lecz ograniczały się jedynie do poszerzenia samodzielności przedsiębiorstwa, rozumianej jako samodzielności decyzyjnej kierownictwa i administracji przedsiębiorstwa. Jak wiadomo, postulaty demokracji pracowniczej były podnoszone całkiem wyraźnie przez pierwszą wielką reformę systemową, a przełomową rolę odegrała tutaj wydana wówczas ustawa o radach robotniczych, która zapoczątkowała rozwój demokracji pracowniczej na terenie przedsiębiorstw państwowych³. W dwóch następnych reformach, tj. lat 1965/66 i 1973 roku (tzw. reformie wogowskiej) nie podejmowano prób dalszego rozwijania demokracji pracowniczej, lecz występowały nawet nieformalne odstępstwa od wcześniej przyjętych rozwiązań ustawowych, dokonywane przez ówczesne centralne władze związkowe i organy administracji państwowej. Dopiero ostatnia wielka reforma systemowa, wykształcając ustawę o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego⁴ (i wiele innych ustaw) reaktywuje i wzmacnia jeszcze koncepcje samorządu pracowniczego z lat pięćdziesiątych, a także przenosi idee społecznego współuczestnictwa decyzyjnego na terytorialne szczeble zarządzania i centralne ogniwa władzy, jak i administracji państwowej⁵.

Wyżej scharakteryzowane cele gospodarcze i społeczne były mniej lub silniej eksponowane przez dotychczasowe reformy, wykształcały różnie modelowane ogólne koncepcje i szczegóły rozwiązań systemowych, jednak zawsze wyznaczały podstawowe kierunki inspiracji i dążeń reformatorskich. Dla osiągnięcia tych celów, nazywanych niekiedy strategicznymi celami kolejnych zmian systemowych, sformułowane zostają określone założenia konstrukcyjne czy też zasady budowy, charakterystyczne dla reformowanego każdorazowo systemu gospodarczego i wyodrębnionych jego elementów składowych np. systemu planowania. Obecna reforma systemu planowania oparta jest przede wszystkim, jeśli kierujemy się stwierdzeniami i sugestiami ogółu wydanych, związanych z reformą aktów ustawowych⁶, na następujących czterech kanonach, tj. 1) uspołecznieniu procesu planowania, 2) samodzielności planistycznej przedsiębiorstw, 3) parametryczności działania planistycznego i 4) dwu-

³ Ustawa z dnia 19 XI 1956 o radach robotniczych (Dziennik Ustaw z 1956, nr 53, poz. 238).

⁴ Ustawa z dnia 25 IX 1981 o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dziennik Ustaw z 1981, nr 24, poz. 123).

⁵ Ustawa z dnia 26 II 1982 o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dziennik Ustaw z 1982, nr 7, poz. 51) i Ustawa z dnia 6 IV 1984 o zmianie ustawy o systemie **rad** narodowych i samorządu terytorialnego (Dziennik Ustaw z 1984, nr 21, poz. 100).

⁶ Poza cytowanymi już ustawami, należy tu zwłaszcza wymienić: Ustawę z dnia 25 IX 1981 o przedsiębiorstwach państwowych (Dziennik Ustaw z 1981, nr 24, poz. 122) i Ustawy z dnia 26 II 1982 o cenach, gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, prawie bankowym, uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego (Dziennik Ustaw z 1982, nr 7, poz. 52, 54, 56, 59).

poziomowym układzie planowania. Kanony te stawały się już nie jeden raz przedmiotem żądań reformatorskich, wysuwanych głównie przez liczne gremia teoretyków, lecz wdrażana dzisiaj reforma uwzględnia je znacznie szerzej od wszystkich dotychczasowych reform i aktualne ich rozwiązania noszą bezsporne znamiona postępu koncepcyjnego. Nie oznacza to, że ustały wszelkie spory i dyskusje na temat określonych, mniej lub bardziej znaczących kwestii wprowadzonych rozwiązań systemowych czy wyczerpany został kres możliwości rozwiązań modelowych każdego z wymienionych wyżej kanonów reformy systemu planowania.

II. USPOŁECZNIE NIE PROCESU PLANOWANIA

Jedną z niezbędnych, równocześnie niezwykle istotnych podstaw reformy planowania staje się uspołecznienie procesu planowania, tj. wszystkich etapów procedury tworzenia i akceptacji planu, łącznie z uspołecznieniem procesu kontroli i oceny realizacji planu. W rzeczywistości wychodzi się tutaj poza sferę planowania sensu stricto, bo procesem uspołecznienia objęta zostaje także sfera realizacji planu, której wpływ na mechanizm korygowania treści planu i wykształcania nowych wersji planu jest bezsporny. Tak rozumiane uspołecznienie planowania staje się konieczne z punktu widzenia całościowo rozpatrywanej, nie zakończonej jeszcze z chwilą akceptacji planu, tzw. ciągnionej procedury planowania, dotyczącej jednego i tego samego planu lecz procedury dokonywanej przed upływem okresu realizacji danego planu. Wyszukując koncepcje uspołecznienia planowania chodzi głównie o zapewnienie identyfikacji postaw społecznych z treścią planów i wyzwolenie społecznego poparcia dla realizacji planów, wzbogacenia wachlarza możliwych alternatyw i rozwiązań planistycznych, zmniejszenie ryzyka podejmowania nietrafnych decyzji i wzniecania konfliktów społecznych⁷. Ostatecznie powinno to prowadzić, jeśli procesy uspołecznienia mają tutaj charakter autentyczny i nie pozorowany, do wydatnego zwiększenia wiarygodności merytorycznej i skuteczności decyzyjnej planu, które nie stanowiły dotychczas mocnej strony naszego planowania, zwłaszcza planowania centralnego i terytorialnego.

Aby uspołecznienie planowania miało autentyczny charakter nie wystarczy tylko wydać odpowiednie akty prawne, określające ramy, formy i prerogatywy działania czynników społecznych, lecz niezbędne jest również uporczywe, faktyczne dążenie tych czynników do przełamywania nawyków dyktatu planistycznego, wykształconych przez centralistyczny system planowania. Oparcie procesu planowania na zasadzie

⁷ Z prac Zespołu II do spraw Planowania, Komisja do spraw Reformy Gospodarczej (*Uspołecznienie procesu planowania*, Gospodarka Planowa 1981, nr 6, s. 289 - 290).

uspołecznienia wymaga zdecydowanego ograniczenia systemu nakazów i zakazów planowych do przypadków szczególnego rodzaju, tj. nie powtarzających się zbyt często lub nawet nagminnie, a formalnie zadość czynią temu postulatowi — jak wydaje się — całkiem dobre postanowienia nowej ustawy o przedsiębiorstwach państwowych⁸. W szerokim zakresie, jeśli nawet nie powszechnie, funkcjonuje wtedy mechanizm negocjacji i przetargów różnej hierarchii czynników społecznych z przedstawicielami odpowiednich organów administracji państwowej, w którym obowiązują równocześnie partnerskie układy zależności i wieloszczeblowe współuczestnictwo decyzyjne. Jest to zupełnie realistyczny, możliwy do wprowadzenia model uspołecznienia planowania, mający olbrzymią szansę praktycznego istnienia na gruncie społecznej własności środków produkcji, a stanowiący faktycznie główny punkt wyjścia i podstawę wielu konkretnych rozwiązań uspołeczniających dla wdrażanej obecnie reformy systemu gospodarczego. Wymogami autentyczności uspołecznienia planowania jest oparcie wszystkich podstawowych jego etapów, tj. procesu tworzenia, akceptacji i korygowania planu, na honorowaniu trzech, najbardziej istotnych zasad, tj.: 1) społecznego współuczestnictwa decyzyjnego i partnerskich, równych szans działania podstawowych szczebli planowania (szczebla centralnego, terytorialnego i przedsiębiorstwa), które kierują się własną skalą preferencji, 2) wyróżniania stanowiących, opiniodawczych i kontrolnych funkcji organów przedstawicielskich, działających na różnych szczeblach planowania, 3) szerokiej, społecznej jawności prac planistycznych i dostępności niezbędnych informacji dla społecznych współuczestników procesu planowania.

W rozwiązaniach systemowych, zapewniających uspołecznienie procesu planowania, istotne miejsce zajmuje rozpoznawanie autentycznych, bieżących i rozwojowych preferencji społeczeństwa, które powinny stać się główną podstawą kształtowania treści planów na krótką i długą metę. Preferencji tych nie należy sprowadzać tylko do preferencji konsumpcyjnych, lecz trzeba je rozszerzyć co najmniej o preferencje sposobu wykorzystania czasu wolnego i preferencje produkcyjne, dotyczące materialnych warunków pracy i spraw organizacji pracy. Wyróżniając tutaj potrzeby pracy, czyni się to przede wszystkim dlatego, że praca jest istotnym elementem bytu społeczeństwa i systemu wartości społecznych. Nieuwzględnienie zaś aspiracji społecznych, odnoszonych do materialnych i organizacyjnych warunków pracy, jest tym poważniejszym uchybieniem poznawczym, jeśli gospodarka narodowa funkcjonuje na zasadzie dominacji społecznej własności środków produkcji. Takie rozumienie preferencji społecznych wykracza poza tradycyjne poglądy teorii ekonomii, a punktem wyjścia do rozpoznania ich kształtowania się powinna być — jak proponują to M. Ostrowski i Z. Sadowski — anali-

⁸ Chodzi tutaj głównie o postanowienia artykułów 54 i 58 tej ustawy.

za pełnej działalności społeczeństwa, w której kierunku rozdysponowania (spędzania) pełnego czasu ludzi można wziąć za podstawę formowania struktur produkcji i podziału⁹. Centralistyczny mechanizm kształtowania treści planów funkcjonuje natomiast z reguły inaczej, procedury rozpoznawania autentycznych preferencji społecznych zastąpione zostają przez apriorycznie określony system aspiracji centrum, opartych na pewnych przesłankach ideologiczno-ustrojowych i wykazujących równocześnie, dość znaczne nawet tendencje do imitowania wzorów zagranicznych. Na podstawie apriorycznie określonych aspiracji centrum, będących głównie wynikiem działań intelektualnych, a nie wynikiem społecznego procesu konfrontacji różnych dążeń i zmiennych priorytetów¹⁰, powstaje plan centralny, którego zasadniczy układ preferencji przeniesiony jest następnie do treści planów terytorialnych i planów przedsiębiorstw. Organy opracowujące te plany pozbawione są wtedy możliwości rozpoznawania preferencji społecznych we własnym zakresie, posługiwania się własnymi kryteriami wyboru i zapisywania treści planów. Jeśli mają natomiast takie możliwości, to dotyczy to drugorzędnych i pomocniczych zagadnień ich działania gospodarczego.

Innym, nie mniej ważnym aspektem uspołecznienia procesu planowania jest wyraźne eksponowanie celów społecznych i społecznych warunków ich osiągania, które powinny stać się nadrzędnymi, a nie — jak bywało to często dotychczas — rezydualnymi elementami i wielkościami treści planów różnych szczebli gospodarki narodowej, zwłaszcza zaś szczebla centralnego i terytorialnego¹¹. W treści tych planów dominowały przez długie lata Polski Ludowej akcenty produkcyjne i inwestycyjne, podczas gdy problemy zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, potrzeb dotyczących czasu wolnego i warunków pracy czy też przewidywane efekty dochodowe i kulturowe nie znajdowały należytego oświetlenia, były mniej istotnymi sprawami planów i stanowiły konieczne, uzupełniające jednak tylko dodatki treści planowych. Pewnymi wyjątkami, niezbyt właściwymi jeszcze do dalszego naśladowania, były plany: trzyletni i pięcioletni na lata 1971/75, które nie miały opierać swych treści na zasadzie prymatu produkcji i zamierzały silniej eksponować zaspokojenie potrzeb ludności¹², a faktycznie nie wyróżniają się innym rozłożeniem akcentów treści od wszystkich pozostałych, opracowywanych dotychczas planów centralnych. Wobec faktu, że brak jest zachęcających doświadczeń praktycznych, wszelkie próby zmierzają-

⁹ M. Ostrowski i Z. Sadowski, *Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 1978, s. 87-91.

¹⁰ Ibidem, s. 80 - 82.

¹¹ Z prac Zespołu II do spraw Planowania, s. 289.

¹² Por. B. Minc, *Wstęp do nauki planowania gospodarki narodowej*, t. 1, Warszawa 1950, s. 209 - 214 i J. Pajestka, *Strategia rozwoju i metody budowy planu 5-letniego 1971 - 75*, w: *Strategia intensywnego rozwoju gospodarki*, Warszawa 1969, s. 111-128.

ce do przełamania złych tradycji kształtowania treści planów centralnych i uspołecznienia ich tematyki muszą przyjmować za punkt wyjścia teoretyczne koncepcje układania treści planów narodowych, lecz koncepcje te nie stały się przedmiotem szerszych analiz i nie mają nadal swojej problemowej literatury. Uspołecznienie treści planów centralnych, jak również i planów terytorialnych, wymaga przede wszystkim wprowadzenia określonego, bardziej rozbudowanego układu celów społecznych, które indukowane zostają przez system autentycznych preferencji społecznych, do treści wymienionych planów i dokonania gruntownego przestawienia ich tradycyjnej struktury treści, opartej teraz na innej zasadzie priorytetów. Chodzi tutaj o to, aby cele ekonomiczne, kształtowane pod hasłem wzmaganie zdolności wytwórczej kraju i bogactwa narodu, przestały być celami autonomicznymi, kierującymi się własnymi regułami produkcji i podziału, a stały się celami instrumentalnymi, służącymi do realizacji określonych, możliwie ściśle skwantyfikowanych celów społecznych. Tak zgłaszanym postulatom wychodzi naprzeciw ramowy układ treści pięcioletniego NPSG, jaki określa wydana ostatnio ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym, eksponująca wyraźnie cele polityki społecznej, chociaż niektóre fragmenty struktury treści i rozłożenia akcentów zapisu pierwszej części tego planu nadal budzą pewne wątpliwości¹³. Postulaty uspołecznienia treści planów dotyczą również planów przedsiębiorstwa, mających charakter techniczno-ekonomiczny, gdzie eksponowanie treści społecznych — poza odwzorowaniem efektywnego, niedyrektywnie jednak określanego popytu — powinno oznaczać większe rozpisywanie efektów dochodowych i socjalnych dla załogi przedsiębiorstwa, które ma zapewnić realizacja danego planu.

Wreszcie następnym, innym jeszcze aspektem dążeń uspołeczniających jest uspołecznienie procedury opracowania planu, tj. procedury dochodzenia do koncepcji planu, wyboru określonego wariantu koncepcji planu, akceptacji ostatecznego projektu planu i dokonywania korekty planu, jeśli okaże się to konieczne w trakcie jego realizacji. Oznacza to przełamywanie tradycyjnych, mocno już zakorzenionych poglądów, że planowanie jest procesem techniczno-obliczeniowym, zmierzającym do otrzymania rozwiązania wewnątrznie zgodnego i optymalnego, a rozgrywającym się głównie na forum wyspecjalizowanych służb planistycznych, którymi dysponują organy centralne, terytorialne i przedsiębiorstwa. W założeniach obecnej reformy planowanie staje się złożonym procesem społecznym, mającym charakter negocjacyjny i przetargowy, gdzie ścierają się interes makroskopowy, reprezentowany przez centralny ośrodek planujący z interesami poszczególnych resortów i przedsiębiorstw, regionów i terenów, warstw społecznych i grup zawodowych. Wybieralne organy społeczne, zwłaszcza Sejm i rady narodowe, samo-

¹³ Dotyczy to artykułu 10, pkt. 3 tej ustawy.

rzędy pracownicze, spółdzielcze i wiejskie nabierają tutaj istotnego znaczenia, stają się rzecznikiem opinii społecznej i powinny spełniać funkcję stanowiącą wobec podstawowych problemów ekonomicznych, a funkcję opiniodawczą wobec pozostałych problemów¹⁴. Organy te powinny mieć wpływ na wybór i identyfikację celów społecznego gospodarowania, sposoby i kierunki wykorzystania rozporządzalnych zasobów, jak też możliwość opiniowania — zgłaszanych przez organy wykonawcze — wytycznych do opracowania planów i określania wykazu decyzji, które muszą być podejmowane wyłącznie przez organy przedstawicielskie. Należy stworzyć równocześnie odpowiednie formy organizacyjne zgłaszania przez związki zawodowe, organizacje polityczne i społeczne, jeszcze przed opracowaniem planów i postulatów dotyczących spraw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych, a także przeprowadzania konsultacji proponowanych treści planów ze związkami zawodowymi, organizacjami konsumenckimi oraz załogami przedsiębiorstw.

Z poruszanych wyżej kwestii wiele załatwiły już pozytywnie wydane akty prawne, związane z wprowadzaniem obecnej reformy gospodarczej. Są to zwłaszcza ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, przedsiębiorstwach państwowych i radach narodowych¹⁵, a cały problem sprowadza się teraz do autentyzmu ich realizacji i rygorystycznego przestrzegania tej społecznej procedury planowania. Oparcie treści planów, głównie centralnych i terytorialnych, na zasadzie osiągania kompromisów społecznych zawiera od początku źródła destabilizacji i perturbacji¹⁶. Jest tym samym rzeczą bardzo trudną czy też niemożliwą nawet starać się uparcie zapewnić całkowitą równowagę i zgodność wewnętrzną tych planów, szczególnie wtedy im dłuższy jest ich horyzont czasu. Wymienione okoliczności i inne jeszcze czynniki destabilizacji treści planów, np. niepełność informacji o obiektywnych ograniczeniach i niekorzystny spłot zjawisk zewnętrznych sprawiają, że niezbędne jest poddawanie — wszystkich podstawowych planów szczebla centralnego, terytorialnego i przedsiębiorstw — kontroli realizacyjnej i procesowi wnoszenia modyfikacji, jeśli zachodzi potrzeba odejścia od zasadniczych ustaleń i linii programowych wspomnianych planów. Procesy modyfikowania treści planów, kiedy trwa jeszcze okres ich realizacji, nie mogą być tylko jednostronnymi i autonomicznymi decyzjami organów wykonawczych, lecz wymagają również uruchomienia mechanizmu społecznego i akceptacji odpowiednich ciał przedstawicielskich, jednak nie przewiduje tego oficjalna, prawnie zapisana procedura planowania ani wobec szczebla centralnego, ani też wobec szczebli terytorialnych.

¹⁴ Z prac Zespołu II do spraw Planowania, s. 289.

¹⁵ Ustawy te były już poprzednio cytowane.

¹⁶ Por. M. Ostrowski i Z. Sadowski, *Wyzwania rozwojowe*, s. 163.

III. SAMODZIELNOŚĆ PLANISTYCZNA PRZEDSIĘBIORSTW

Wykształcenie możliwie szerokiej samodzielności przedsiębiorstw, w tym również samodzielności planistycznej, jest postulatem nienowym, wysuwany co najmniej — jeśli nie dużo wcześniej — od czasów pierwszej reformy gospodarczej z lat pięćdziesiątych. Najpełniej i najwcześniej chyba wyrażają to prace W. Brusa i J. Mujzela, którzy stali się autorami wczesnych polskich koncepcji zwiększenia samodzielności przedsiębiorstw, wysuwając tezę o konieczności zaniechania tradycyjnego, wykonawczego typu samodzielności i wprowadzenia tzw. bieżącej samodzielności decyzyjnej przedsiębiorstwa¹⁷. Jest to samodzielność określania przez przedsiębiorstwo krótkookresowych, zazwyczaj rocznych, poczynań gospodarczych, opartych na 1) wykorzystaniu istniejącego potencjału produkcyjnego, którego determinantami są posiadane aktualnie zasoby czynników ludzkiego, majątkowego i surowcowego, 2) własnych możliwościach finansowych, wspomaganych kredytami bankowymi i dotacjami budżetowymi za zgodą władz nadrzędnych. Podejmowane tutaj decyzje polegają głównie na kształtowaniu wewnętrznych struktur, jednak nie rozmiarów wielkości ekonomicznych sfery produkcyjno-eksploatacyjnej i sfery handlowej (zwanej też sferą zaopatrzenia i zbytu), lecz charakteryzują się nadal silną centralizacją decyzji, nawet w odniesieniu do wewnętrznych struktur zaszczości, obejmujących sferę majątkową i dochodową. Wedle przyjętych założeń docelowych, obecna reforma gospodarcza zmierza do wykształcenia pełnej samodzielności bieżącej przedsiębiorstwa i szerokiego samofinansowania krótkookresowej jego działalności, a także rozległej samodzielności rozwojowej, tj. samodzielności kształtowania koncepcji wieloletniego rozwoju przedsiębiorstwa, opartej na samodzielnym powiększaniu czynników wytwórczych i wydatnym samofinansowaniu (również!) poczynań rozwojowych.

W bliższych analizach samodzielność przedsiębiorstwa okazuje się kategorią niejednorodną i zróżnicowaną strukturalnie, gdyż faktycznie możemy wyróżnić trzy — jeśli nawet nie więcej — postacie tej samodzielności, tj. samodzielność ekonomiczną (czy ekonomiczno-finansową), planistyczną i organizacyjną. Centralne miejsce zajmuje tu niewątpliwie samodzielność ekonomiczna, która stwarza niezbędne podstawy, warunki i ograniczenia dla funkcjonowania samodzielności planistycznej, lecz przy danej samodzielności ekonomicznej samodzielność planistyczna zachowuje względnie niezależny charakter i ma pewne, autonomiczne pole działania. Jeśli chodzi natomiast o samodzielność organizacyjną, wykazuje ona znacznie większą autonomię i mogą zachodzić sytuacje, gdzie

¹⁷ Prace te były cytowane na początku artykułu.

samodzielności ekonomiczna i planistyczna są duże, a samodzielność organizacyjna jest bardzo ograniczona (lub odwrotnie). Rozległa jednak samodzielność organizacyjna przy danym obszarze obydwu pozostałych form samodzielności znacznie wzmacnia ich pozycje i podnosi racjonalność funkcjonowania przedsiębiorstwa. Współzależność wymienionych postaci samodzielności przedsiębiorstwa wymaga należytej znajomości sprzężeń zwrotnych proponowanych rozwiązań i dokładnej ich koordynacji, a równocześnie jest zasadniczą przyczyną trudności na drodze ukształtowania racjonalnej i wewnętrznie zgodnej koncepcji samodzielności przedsiębiorstwa. Poddając analizie samodzielność przedsiębiorstwa, zwłaszcza samodzielność planistyczną dobrze jest nie przedstawiać jej zagadnień en bloc, lecz wyodrębnić trzy podstawowe sfery tej samodzielności, tj. produkcyjno-eksploatacyjną, zaopatrzenia i zbytu (handlową), jak też dochodową i majątkową.

Najważniejszymi decyzjami przedsiębiorstw, odnoszonymi do sfery produkcyjno-eksploatacyjnej, są decyzje regulujące kształtowanie produkcji i specjalizacji, zatrudnienia i funduszu płac, postępu technicznego i wydajności pracy czy wiele innych występujących tutaj kwestii, np. zdolności produkcyjnej i stopnia jej wykorzystania. Wśród tych zagadnień dużego znaczenia nabierają zawsze, stając się do dzisiaj przedmiotem żywych kontrowersji, problemy kształtowania produkcji, zatrudnienia i funduszu płac, głównie zaś problemy określania wymienionych kategorii ekonomicznych pod względem absolutnych rozmiarów i wewnętrznej ich struktury. Proces decentralizacji zmierzał najpierw do zniesienia wewnętrznych struktur omawianych wielkości. Najwcześniej zrezygnowano z centralnego wyznaczania struktury produkcji (1956 r.), a potem zniesione zostało dyrektywne narzucanie struktury zatrudnienia (1965 r.) i funduszu płac, tzw. zatrudnieniowej struktury tego funduszu, lecz nie struktury głównych kierunków (tytułów) jego wydatkowania. W reformie wogowskiej (1973 r.) znosi się dopiero centralne dyrektywy odnośnie do absolutnych rozmiarów produkcji i zatrudnienia. Fundusz płac nie ma już dyrektywnie wyznaczonej tzw. kierunkowej struktury wydatkowania i operuje się tylko jedną, globalną jego sumą. Bezpośrednie limitowanie funduszu płac jest zastąpione parametrycznym, bardziej elastycznym i dającym przedsiębiorstwu pewne, stosunkowo niewielkie pole manewrowania pośrednim sposobem limitowania ogólnych wydatków płacowych ze szczybla centrum. Wszystkie te rozwiązania akceptuje i całkowicie upowszechnia obecna reforma gospodarcza, której rozwiązania płacowe idą jeszcze dalej. Przedsiębiorstwa mianowicie mogą teraz samodzielnie ustalać wielkość środków na wynagrodzenia pracownicze, jeśli posiadają odpowiednio możliwości finansowe i wymagają tego potrzeby ich działalności¹⁸, a globalna suma wynagrodzeń

¹⁸ Ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, art. 11.

jest stymulowana przez politykę podatkową państwa¹⁹. W konsekwencji zmienia się radykalnie in plus rachunek ekonomiczny sfery produkcyjno-eksploatacyjnej, bo punktem wyjścia była dotychczas produkcja i fundusz płac, wydajność pracy stawała się natomiast wielkością rezydualną i nie odgrywała większej roli, podczas gdy obecnie rachunek ten powinien ulec wyraźnemu odwróceniu. Wielkościami wyjściowymi, pierwszoplanowymi powinny stać się produkcja i wydajność pracy, oparte na względnie autonomicznych i korelowanych wzajemnie rachunkach, a fundusz płac powinien być wielkością rezydualną, poprzedzaną obydwooma tymi rachunkami i rachunkiem korelacyjnych powiązań na linii wzrost wydajności pracy—wzrost średnich płac, co racjonalizuje procedurę planowania i mechanizm funkcjonowania przedsiębiorstwa.

W sferze natomiast handlowej zapadają decyzje, które dotyczą wielkości zaopatrzenia i zbytu, ich kierunków i struktury rodzajowej, wyboru kontrahentów dostawców i kontrahentów odbiorców, warunków i terminów realizacji dostaw, importu i eksportu (wielkości i struktury), gospodarowania zapasami i rezerwami czy też kształtowania cen na produkcję przedsiębiorstwa. Podobnie jak czyniła to reforma wogowska, również i obecna reforma gospodarcza zmierza do wykształcenia stanu ciśnienia rynkowego i stopniowej — tym samym — rezygnacji z systemu rozdzielnictwa produkcji, a obrót środkami konsumpcji i produkcji ma być konsekwentnie oparty na systemie swobodnie zawieranych umów długo- i krótkoterminowych. Wymaga to równocześnie zaniechania takich rozwiązań, gdzie obowiązują branżowe warunki dostaw i liczne umowy o wyłączności sprzedaży, ograniczające swobodę wyboru źródła dostawy czy występuje podział obrotu towarowego na obrót rynkowy i obrót pozarynkowy, utrudniający dokonywanie transakcji kupna-sprzedaży. W koncepcji samodzielności handlowej mieści się nieuchronnie postulat wykształcenia samodzielności cenowej przedsiębiorstwa, nadający mu uprawnienia do formułowania cen umownych poza sferą cen urzędowych i regulowanych, których zakres należy ograniczać do produkcji mającej podstawowe znaczenie gospodarcze oraz przypadków stwarzania osłony socjalnej i przeciwdziałania wykorzystaniu sytuacji monopolistycznej dla osiągnięcia rażąco wysokiego poziomu zysku²⁰. Kon-

¹⁹ Ustawa z dnia 26 II 1982 o opodatkowaniu jednostek gospodarki społecznej (Dziennik Ustaw 1982, nr 7, poz. 55). Ustawa budżetowa na 1983 z 29 XII 1982 (Dziennik Ustaw z 1982, nr 44, poz. 288) i Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 1982 w sprawie zasad i wysokości obciążenia środków wydatkowanych na przyrost wynagrodzeń na rzecz Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej (Dziennik Ustaw z 1983, nr 1, poz. 3).

²⁰ Por. Ustawa o cenach, art. 8, a także ciekawą analizę aktualnego stanu rzeczy na podstawie ankiety Instytutu Gospodarki Narodowej, którą przeprowadził P. Dziewulski, *Ceny w 1983 r.*, *Zycie Gospodarcze* 1984, nr 27, s. 10.

cepcja ta zakłada również przybliżanie funkcji handlu zagranicznego do przedsiębiorstw wytwórczych i nadania im możliwie dużych uprawnień do samodzielnego nawiązywania kontaktów zagranicznych, a jednostkom handlu wewnętrznego szerokich uprawnień do realizacji importu konkurencyjnego i stymulowania krajowej produkcji z punktu widzenia łagodzenia deficytów towarowych, walorów użytkowych produkcji czy też wysokości cen oferowanych towarów.

Wreszcie ostatnią, wyróżnianą tutaj sferą działalności przedsiębiorstwa jest sfera dochodowa i majątkowa, gdzie podejmowane decyzje odnoszą się głównie do dysponowania funduszem amortyzacji i inwestycjami, wyboru źródeł sfinansowania środków obrotowych i inwestycji własnych, zagospodarowania zysku po uiszczeniu obciążeń podatkowych i tworzenia funduszy celowych. Niezbędnym warunkiem usamodzielnienia tej sfery jest urentownienie działalności przedsiębiorstw i nastawienie ich (poza dziedziną użyteczności publicznej) na maksymalizację dodatniego wyniku finansowego, tj. wielkości (masy) zysku, a tym samym likwidacja zjawiska deficytowości działania gospodarczego i wprowadzenie również mechanizmu bankructwa przedsiębiorstw państwowych. Wynik finansowy powinien być zawsze łącznym wynikiem — jak zakładała już poprzednio reforma wogowska — działalności przedsiębiorstwa na rynku krajowym i rynkach zagranicznych, stając się podstawowym kryterium efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa²¹, a wszelkie wskaźniki rentowności, bardzo różnie zresztą modelowane, mogą odgrywać najwyżej pomocnicze i uzupełniające znaczenie. Przy wykształcaniu samodzielności rozwojowej niezbędne jest równocześnie wydatne zwiększenie gestii inwestycyjnej przedsiębiorstwa, tj. zakresu i wielkości inwestycji, zaliczanych do inwestycji własnych przedsiębiorstwa, jak też umożliwienie mu swobodnego korzystania z całkowitego funduszu amortyzacji i tworzenia tzw. funduszu rozwoju na gruncie podziału zysku według własnych preferencji. Wymogi zasady samofinansowania wysuwają tutaj jeszcze dalsze postulaty: 1) zaniechania formuły obligatoryjnego uczestnictwa kredytu bankowego, a wprowadzenie systemu swobodnie zawieranych umów o kredytowanie środków obrotowych i inwestycji przedsiębiorstwa, nie wykluczając przypadków całkowitego ich sfinansowania funduszami własnymi, 2) przyznania przedsiębiorstwu prawa do samodzielnego zagospodarowania pozapodatkowej, wolnej części zysku i przeznaczania jej na własne, dość różnie zorientowane fundusze celowe. Z przedstawionych wyżej rozwiązań systemowych wiele przestało mieć charakter postulatywny i zostało wdrożonych odpowiednimi aktami prawnymi związanymi z obecną reformą gospodarczą do praktyki naszych przedsiębiorstw. Pewnymi wyjątkami pozostają nadal nie-

²¹ Ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, art. 3.

pełne dysponowanie przez przedsiębiorstwa funduszem amortyzacji i niewielka ciągle skala inwestycji własnych przedsiębiorstw²².

Podnosząc problematykę ekonomicznej i planistycznej samodzielności przedsiębiorstwa nie można pominąć kwestii podstawowych warunków, jakie powinny być spełnione, aby samodzielność ta miała trwały charakter i następował jej dalszy, prawidłowy proces ewolucji zmierzający do pełniejszych form decentralistycznych rozwiązań. Niezbędnymi warunkami są tutaj przede wszystkim²³: 1) racjonalne ukształtowanie bezpośredniego celu działalności przedsiębiorstwa i zapewnienie konsekwentnej jego harmonizacji z kryteriami racjonalności makroekonomicznej, 2) przyjęcie takiej koncepcji systemu motywacji dla załogi i kierownictwa przedsiębiorstwa, gdzie oddziaływanie bodźcowe wzmacnia dążenie do maksymalizacji bezpośredniego, syntetycznego celu przedsiębiorstwa i wyklucza inne cele konkurencyjne, 3) zapewnienie należytej kontroli państwa nad kształtowaniem się cen i racjonalnej konstrukcji układu cen, które stanowią jeden z głównych parametrów samodzielnego wyboru przedsiębiorstw, 4) ukształtowanie rynku konsumenta—odbiorcy i zapewnienie pogłębionej równowagi rynkowej, tj. równowagi osiąganej przy pewnych, utrzymywanych równocześnie rezerwach zdolności produkcyjnej przedsiębiorstw²⁴. Warunki te były już niejednokrotnie podnoszone i dość szeroko nawet rozwijane na forum naszej literatury, nie straciły jednak do dzisiaj swojej aktualności. Przeciwnie, nabierają tym większego znaczenia im bardziej realne stają się decentralistyczne zmiany systemowe i następują kolejne etapy ich praktycznego wdrażania.

IV. PARAMETRYCZNOŚĆ DZIAŁANIA PLANISTYCZNEGO

W odróżnieniu od systemu nakazowo-rozdzielczego, który charakteryzuje się bezpośrednim, centralnym kierowaniem przedsiębiorstwami za pomocą rozległej siatki nakazów i zakazów planowych, system parametryczny jest systemem pośredniego oddziaływania centrum i ukie-

²² Por. interesujące wyniki badań, jakie przeprowadził wśród 15 przedsiębiorstw przemysłowych W. Walkowiak, *Inwestycje przedsiębiorstw*, Życie Gospodarcze 1984, nr 25, s. 6.

²³ Z. Dąbrowski, *Ewolucja procesu decentralizacji planowania i zarządzania gospodarką Polski Ludowej*, w: *Sesja naukowa z okazji XL-lecia Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Poznaniu*, Poznań 1967, Zeszyt naukowy nr 30, s. 152 - 155.

²⁴ Według J. Mujzela równowaga pogłębiona nie stanowi jedynej przesłanki rynku odbiorcy. Niezbędne jest tu również rozwiązanie całego szeregu kwestii szczegółowych, dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw — odbiorców, przede wszystkim aparatu handlowego i form więzi odbiorców z dostawcami. J. Mujzel, *Przedsiębiorstwo socjalistyczne*, s. 247 - 248.

runkowywania działalności przedsiębiorstw poprzez regulowanie ich zewnętrznego otoczenia, głównie otoczenia rynkowego. Jest to system współistnienia planowania centralnego i rynku, dwóch nie przeciwstawnych i nie wykluczających się wzajemnie, lecz komplementarnych podsystemów regulacji, stwarzających łącznie niezbędne podstawy do kierowania nowoczesną, wysoce złożoną i wykazującą mieszaną (z punktu widzenia form własności) charakter gospodarką narodową. W art. 1 wydanej ostatnio ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym wyraźnie stwierdza się, że funkcjonowanie i rozwój naszej gospodarki są regulowane przez określony niniejszą ustawą system planów, kształtujących aktywnie procesy rozwojowe kraju z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego²⁵. Cały problem sprowadza się jednak do właściwego podziału ról, tj. połączenia mechanizmów rynku i planowania centralnego, określenia ich wzajemnych stosunków i relatywnych wag w całym systemie regulacji społeczno-gospodarczej, a rozwiązanie tego problemu nie przychodzi łatwo i nie ma najlepszych tradycji na gruncie polskich doświadczeń. O faktycznym połączeniu obydwu podsystemów regulacji decydują — jak określa to J. Kornai — czynniki obiektywne, zwłaszcza zaś stosunki własnościowe, ogólne orientacje polityki gospodarczej (wzrost produkcji czy wzrost konsumpcji) i sytuacje rynku towarowego (stan ciśnienia lub ssania), a także czynniki subiektywne oddziałujące poprzez układ władzy, tj. poglądy polityków i ekonomistów, którzy kierują gospodarką narodową²⁶. Wymienione czynniki obiektywne nie podlegają z reguły jednoznacznej, ścisłej identyfikacji i wartościowaniu, dlatego J. Kornai, podając przykłady Holandii i Belgii, Węgier i Polski, eksponuje rolę czynników subiektywnych, mających podstawowe znaczenie, a równocześnie dość swobodne i bliżej nie oznaczone granice dla określania relatywnych wag połączeń regulacyjnych rynku i planowania centralnego²⁷.

Pomijając wiele innych, zapewne ważnych kwestii i konsekwencji, jakie wywołuje przejście do parametrycznego systemu funkcjonowania gospodarki narodowej, uwagę koncentrujemy tutaj przede wszystkim na zmianie układu zależności, występujących między trzema podstawowymi ośrodkami dyspozycji gospodarczej, tj. planowaniem centralnym, rynkiem i przedsiębiorstwami. W zreformowanym systemie gospodarczym centrum planistyczne, reprezentowane głównie przez Komisję Planowania, powinno dość radykalnie zmienić swój charakter, zakres i sposób działania, przeobrażając się wewnątrznie pod względem organizacyjnych i merytorycznych aspektów funkcjonowania, jak i zewnętrznych

²⁵ Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym, art. 1.

²⁶ J. Kornai, *Anti-Equilibrium, Teoria systemów gospodarczych*, Warszawa 1973, s. 439 - 444.

²⁷ *Ibidem*, s. 445.

form regulacji. Centrum to przestaje być obecnie ośrodkiem formułowania dyrektyw alokacyjnych i przydziału środków, pozbawione zostaje również gestii decyzyjnej w stosunku do ministerstw branżowych i przedsiębiorstw jeśli chodzi o rozwiązywanie ich spraw dotyczących krótkookresowego, operatywnego planowania i zarządzania gospodarczego. W planach centralnych przeważała dotychczas specyfikacja zadań i środków, adresowanych do podporządkowanych jednostek, a więc plany te wyrażały równocześnie — jak pisze to K. Porwit — bardziej zestawienie kwestii cząstkowych aniżeli kompleksowe rozwiązanie problemów ogólnosystemowej i społeczno-gospodarczej polityki²⁸, które mają być teraz zasadniczym przedmiotem ich zainteresowania z zachowaniem długookresowej orientacji. Ogólnie biorąc, centrum planistyczne powinno stać się, zwłaszcza dla Rady Ministrów i innych ogniw administracji centralnej, nie tylko ośrodkiem opracowywania wariantów koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i kolejnych wersji projektów planów centralnych o różnym horyzoncie czasu, lecz również sztabowym organem pełniącym jeszcze dalsze, ściśle określone funkcje. Funkcjami tymi są przede wszystkim: 1) funkcja analityczno-doradcza, tj. przygotowywanie niezbędnych przesłanek do podejmowania decyzji, 2) funkcja koordynacji procesów gospodarczych i parametrów ekonomicznych, wykształcanych przez różne ośrodki decyzyjne centrum, 3) funkcja informacyjna o kształtowaniu się sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, zewnętrznych uwarunkowań rozwoju gospodarki narodowej i przebiegu realizacji planów centralnych.

W stosunku do przedsiębiorstw centrum to powinno natomiast spełniać inne, zwłaszcza o niewładczym charakterze, funkcje, jak: 1) funkcje ośrodka konsultacji i wymiany poglądów, głównie z dużymi przedsiębiorstwami, 2) funkcje zasilania informacyjnego o kształtowaniu się możliwości gospodarczych i finansowych, wewnętrznych sytuacjach rynkowych i handlu zagranicznego, 3) funkcje instruktażu i nadzoru metodycznego, które dotyczą określania treści niektórych kategorii ekonomicznych, objętych planami przedsiębiorstw.

Innymi ośrodkami dyspozycji gospodarczej, poza planowaniem centralnym, są wszystkie przedsiębiorstwa zaliczane łącznie do tzw. układu produkcyjnego, a ich status prawny ulega istotnym zmianom pod wpływem wielu rozwiązań, jakie wprowadza obecna reforma gospodarcza. Wedle postanowień ustawy przedsiębiorstwa (nie zaś — jak bywało to dotychczas określone — mniej lub bardziej rozbudowane formy zgrupowań przedsiębiorstw) stały się podstawowymi jednostkami organizacyjnymi gospodarki narodowej, funkcjonującymi na zasadach samodzielności, samorządności i samofinansowania całokształtu swej działalnoś-

²⁸ K. Porwit, *Kierunki reformy a nowa ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym*, *Gospodarka Planowa* 1982, nr 4, s. 111.

ci²⁹. Organy przedsiębiorstwa podejmują samodzielnie decyzje typu ekonomicznego, planistycznego i organizacyjnego zgodnie z przepisami prawa, swymi celami statutowymi i postanowieniami planów narodowych (NPSG i CPR), podlegając przede wszystkim stymulacji centralnej za pomocą systemu parametrów ekonomiczno-finansowych, systemu konsultacji i wymiany informacji. W obecnej reformie wyrażana jest koncepcja względnie niezależnego systemu planów, opracowywanych na szczeblu centralnym, terytorialnym i przedsiębiorstw. Plany każdego szczebla służą odmiennym funkcjom, wypełnianym przez wymienione szczeble i nie stanowią hierarchicznych, pionowych struktur zależności planistycznych, a przedsiębiorstwa opracowują swoje plany samodzielnie i stosownie do własnych potrzeb zarządczych. Wszystkie te, niedawno temu i znacznie wcześniej też przedstawione, zmiany systemowe sprawiają, że przedsiębiorstwa przestają być ściśle podporządkowane władzom gospodarczym wyższych szczebli i bezwarunkowo zorientowane na dyrektywy tych władz, natomiast zostają zorientowane przede wszystkim na rynek, właściwie różne kategorie rynków i zachodzące tutaj procesy gospodarcze.

Poza omówionym już planowaniem centralnym i układem przedsiębiorstw, ostatnim wyróżnianym tu ośrodkiem dyspozycji gospodarczej jest cały, skomplikowany i rozbudowany układ rynkowy, który nabiera coraz większego znaczenia, stając się podstawowym źródłem informacji i stymulatorem działalności przedsiębiorstw. Otoczenie rynkowe przedsiębiorstwa stanowią trzy wielkie rynki krajowe, tj. a) towarów, robót i usług, b) pracy i c) kapitałowy, a także bliżej nie rozpisany co najmniej jeden rynek za granicą, jeśli przedsiębiorstwo ma szerzej lub wężej rozwinięte międzynarodowe powiązania gospodarcze. Wdrażana aktualnie reforma gospodarcza, zwłaszcza zaś jej docelowe rozwiązania modelowe zmierzają do reaktywowania wszystkich rynków, stanowiących otoczenie przedsiębiorstwa i przywołania tym samym do życia tłamszonych dotychczas przez system nakazowo-rozdzielczy, wszystkich praw rynkowych. Oznacza to reaktywowanie takich praw ekonomicznych, jak prawo wartości, podaży i popytu, wolności handlu wewnętrznego i konkurencji, koncentracji i centralizacji produkcji, czy też rentowności i bankructwa przedsiębiorstw, nie wyłączając tutaj również sfery przedsiębiorstw państwowych. Wszystkie rynki krajowe działają jednak zawsze przy dominującej roli społecznej własności środków produkcji i są poddawane nie tylko biernej kontroli państwa, lecz podlegają równocześnie aktywnej, parametrycznej i popartej rachunkiem ekonomicznym stymulacji, prowadzonej przez władze państwowe.

Wśród rynków krajowych istotne miejsce zajmuje rynek towarów, robót i usług, który ma być jednym z głównych źródeł informacji i in-

²⁹ Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, art. 1.

spiracji działania samodzielnych, samorządnych i samofinansujących się przedsiębiorstw, zwłaszcza na krótką metę. Aby rynek ten prawidłowo spełniał swe funkcje informacyjno-inspirujące, musi charakteryzować się trzema podstawowymi cechami, tj. określonym algorytmem cen, stanem ciśnienia produkcji i konkurencyjnością podejmowanych działań³⁰. Jeśli chodzi o ceny, rynek ten powinien działać na zasadzie dużej przewagi cen umownych, honorujących zawsze relacje popytowo-podażowe, a zdecydowanej natomiast mniejszości cen urzędowych i regulowanych, które powinny chronić ściśle określonych tylko interesów społecznych i gospodarczych. Z kolei stan ciśnienia oznacza występowanie dużej presji produkcji na układ stosunków rynkowych i niezbędnej — tym samym — przewagi podaży nad efektywnym popytem, czyli wykształcenie rynku odbiorcy, charakteryzującego się — wedle interpretacji J. Mujzela — pogłębioną równowagą, aktywnością aparatu handlowego i bezpośrednimi więzami odbiorcy—dostawcy³¹. Wreszcie konkurencyjność działań gospodarczych, stanowiąca istotne novum obecnej reformy systemowej, ma być zapewniona poprzez następujące rozwiązania:

1. Likwidację centralnie stanowionych zjednoczeń, będących pośrednim szczeblem władzy gospodarczej i głównym zarzewiem monopolizacji sfery produkcji ze wszystkimi ujemnymi tego skutkami, a przyznanie przedsiębiorstwom uprawnień do tworzenia dobrowolnych zrzeszeń, jeśli podyktowane jest to ich interesem gospodarczym³², lecz zrzeszenia te nie powinny mieć charakteru władczego i powinny spełniać wyłącznie różne, ściśle im przypisane funkcje usługowe na rzecz zgrupowanych przedsiębiorstw.

2. Przedsiębiorstwa uzyskują również możliwość podejmowania działalności w takiej dziedzinie, która nie jest przewidziana aktem o jego utworzeniu, jeśli wymaga to jednak zaniechania lub znacznego ograniczenia dotychczasowej, podstawowej jego działalności, niezbędne jest wtedy uzyskanie zgody organu założycielskiego, a podjęcie nowej działalności podlega ujawnieniu w rejestrze przedsiębiorstw państwowych³³.

3. Wprowadzenie zasady wolności handlu wewnętrznego, tj. upoważnienie przedsiębiorstw produkcyjnych do prowadzenia handlu własnymi wytworami i rezygnacji, jeśli podyktowane jest to interesem gospodarczym, z obcych form pośrednictwa sprzedaży, a jednostki handlu przestają obowiązywać — rygorystycznie stosowane dotychczas — kryteria tzw. czystości branżowej i terytorialnego podziału sfery ich działania.

4. Honorowanie zasady łatwości wejścia do obrotu gospodarczego i prowadzenia działalności gospodarczej³⁴, czyli nie stosowanie a priori

³⁰ Por. J. Kornai, *Anti-Equilibrium*, s. 438.

³¹ J. Mujzel, *Przedsiębiorstwo socjalistyczne a rynek*, s. 247 - 248.

³² Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, art. 59 i 60.

³³ Tamże, art. 49.

³⁴ Zgodnie z oczekiwaniami wielu ekonomistów, zasadę łatwości wejścia do

żadnego systemu preferencji i restrykcji wobec określonych form własności, jeśli nie są to dziedziny dostępne tylko dla własności państwowej. Minimalizowanie zarazem wszelkiego rodzaju formalności związanych z podjęciem działalności gospodarczej, a podniesienie rangi wymogów dysponowania własnym wkładem finansowym, niezbędnym dla uruchomienia określonego typu działalności wytwórczej lub usługowej.

Na wewnątrz krajowe otoczenie rynkowe przedsiębiorstw składa się również, poza rynkiem towarów, robót i usług, rynek pracy przybierający znacznie większy — niż bywało to dotychczas — zasięg działania i funkcjonujący na bardziej rygorystycznych zasadach. Oznacza to przede wszystkim przyjęcie innej, silnie z ekonomicznego punktu widzenia ustawionej interpretacji zasady pełnego zatrudnienia, która dopuszcza występowanie pewnych, łagodniejszych form bezrobocia i stwarza pewną dolegliwość, trudność uzyskania pracy, lecz nie staje się ostrym prężerzem bezrobocia. Jednocześnie organy władzy i administracji państwowej zarówno szczebla centralnego, jak i szczebli terytorialnych obciążone zostają obowiązkiem kontroli sytuacji zatrudnieniowej i likwidacji przedłużających się stanów bezrobocia, wykorzystując m. in. stojące do ich dyspozycji środki PFAZ-u. Warunkiem należytego funkcjonowania rynku pracy jest pozostawienie przedsiębiorstw swobody w zakresie kształtowania wielkości i struktury zatrudnienia, stwarzając zarazem odpowiedni system motywacji, który wyzwała tendencje do minimalizacji ogólnego stanu zatrudnienia i racjonalizacji struktur zatrudnieniowych. Przyznając przedsiębiorstwom swobodę jeśli chodzi o kształtowanie wielkości i struktury zatrudnienia, wdrażana aktualnie reforma gospodarcza nie stworzyła jednak wystarczająco skutecznego systemu motywacji do bardziej radykalnych, podyktowanych rachunkiem ekonomicznym zmian sytuacji zatrudnieniowej naszych przedsiębiorstw.

Innym, trzecim i ostatnim już rodzajem rynku krajowego, stanowiącego jeden z segmentów otoczenia przedsiębiorstw, zaczyna stawać się — według założeń obecnej reformy gospodarczej — rynek kapitałowy, nazywany chętniej rynkiem kredytowo-pięniężnym. Wykształcenie tego rynku wymaga przede wszystkim nadania kredytom bankowym charakteru uzupełniającego i całkowicie dobrowolnego, a nie podstawowego i przymusowego dla przedsiębiorstw źródła sfinansowania zarówno ich środków obrotowych, jak i uruchamianych inwestycji własnych. Wymaga to równocześnie, zastąpienia tradycyjnego automatyzmu kredytowania, zatwierdzanego uprzednio przez jednostkę nadrzędną planu przedsiębiorstwa, systemem umów kredytowych, stwarzających szanse kredytowania bieżącej i rozwojowej działalności przedsiębiorstw na

obrotu gospodarczego powinna wprowadzić długo już opracowywana i nie opuszczająca ciągle sfery rozwiązań projektowych ustawa antymonopolowa, bo realizacja tej zasady jest ważnym środkiem przeciwdziałania procesom monopolizacji życia gospodarczego.

podstawie oceny posiadanej zdolności kredytowej. Ponadto, aparatowi bankowemu należy także przyznać prawo do — znacznie większego niż to ma dzisiaj miejsce — elastycznego, zgodnego jednak z preferencjami polityki państwa, wyrażanymi poprzez NPSG i CPR, czy też ustalenia dotyczące planu kredytowego, manewrowania warunkami udzielania kredytu i wielkością stopy procentowej.

Oprócz rozważanych dotychczas trzech wielkich rynków krajowych otoczenie rynkowe tworzy również, jeśli nie dla wszystkich to przynajmniej dla niektórych przedsiębiorstw rynek międzynarodowy, zwany inaczej rynkiem zagranicznym i traktowany często, zwłaszcza w analizie systemowej, jako bliżej nie rozpisywany jeden rynek. Zasady funkcjonowania tego rynku oparte są głównie na założeniu przybliżania funkcji handlu zagranicznego do poszczególnych przedsiębiorstw i przyznawania im możliwie dużych uprawnień do samodzielnego nawiązywania kontaktów zagranicznych, jak i czerpania korzyści gospodarczych z tytułu prowadzenia operacji eksportowo-importowych. W szczególności przyjmuje się obecnie, działając pod wpływem założeń reformy gospodarczej, następujące podstawowe rozwiązania:

1. Przyznanie przedsiębiorstwom uprawnień do prowadzenia handlu zagranicznego na zasadach koncesji, które dotyczą realizacji eksportu lub importu określonych towarów, usług i myśli naukowo-technicznej, lecz koncesji tych nie nadaje się zwykle na obrót towarami, mającymi podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej³⁵.

2. Przedsiębiorstwa uzyskały prawo do dokonywania wyboru form organizacyjnych realizacji handlu zagranicznego, tj. dokonywania obrotów za pośrednictwem bądź wyspecjalizowanych własnych i przybiegających różne formy jednostek organizacyjnych, bądź też obcych, luźno związanych z danym przedsiębiorstwem jednostek handlu zagranicznego.

3. Przedsiębiorstwa mogą dysponować częścią wygoszparowanych środków dewizowych i osiągać bezpośrednio korzyści z tytułu eksportu, a jeśli nie prowadzą własnej działalności eksportowej, mogą ubiegać się o uzyskanie niezbędnych środków dewizowych na zasadach przetargu lub określonych depozytów finansowych³⁶.

4. Przedsiębiorstwa prowadzą eksport na własny rachunek lub rachunek wyodrębnionych przedsiębiorstw wewnętrznych, a efekty działalności eksportowej powinny być wliczane do łącznego wyniku finansowego przedsiębiorstwa, nie stanowiąc koniecznej odrębnej podstawy do tworzenia funduszu aktywizacji eksportu i funduszu nagród za efektywność eksportu.

³⁵ Ustawa o uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego, art. 4, 6 i 7.

³⁶ Por. informacje H. Nakielskiego pod kolumną Efekty — Defekty, zatytułowane: *Przetarg*, Przegląd Techniczny 1984, nr 2, s. 5.

W systemie parametrycznym występują łącznie dwa komplementarne, podstawowe układy regulacji, tj. planowanie gospodarki narodowej (plan centralny) i rynek. Pomiędzy tymi układami musi zachodzić całym jasny podział kompetencji i sfer ich regulacyjnego oddziaływania na określone odcinki działalności przedsiębiorstw czy też niektóre, bardziej ogólne rodzaje działalności gospodarczej (typy przedsiębiorstw). Czynnikiem faworyzującym układ regulacji rynkowej są — jak określa to J. Kornai — przede wszystkim mała koncentracja produkcji i zatomizowany rynek, standardowy charakter decyzji i mała modyfikacja zmiennych wyjściowych. Nie występują znaczące niepodzielności czynników produkcji i decyzja może być podjęta na podstawie krótkiego horyzontu czasu³⁷. Poza układem regulacji rynkowej natomiast pozostają takie rodzaje decyzji i typy działalności gospodarczej, które charakteryzują się przeciwstawnymi cechami w stosunku do poprzednio wymienionych, zwłaszcza zaś ważniejsze przedsięwzięcia inwestycyjne i kierunki wymiany zagranicznej, główne kierunki postępu technicznego i prac badawczych, jak też wszelka działalność wykazująca efekty nie mierzalne za pomocą cen. Jest to objęte regulacją planu centralnego, a stosowane tutaj nakazy i zakazy są dla przedsiębiorstw względnie stałymi ograniczeniami pola ich działalności i bardzo rzadko, wprost sporadycznie tylko, są używane jako operatywne narzędzia centralnego zarządzania przedsiębiorstwami³⁸. Obydwa układy regulacji, tj. plan centralny i rynek nie są jednak całkowicie odseperowanymi od siebie układami, a centrum planistyczne odgrywa tutaj dwojaką rolę: 1) stymuluje działalność przedsiębiorstw za pomocą parametrów cenowych, płacowych i finansowych, zmieniających stosunki rynkowe zgodnie z celami polityki społeczno-gospodarczej państwa, 2) wspomaga przedsiębiorstwa informacjami o zachodzących aktualnie sytuacjach i przewidywanych zmianach sytuacji rynkowych, opisywanych poprzez określone stany, relacje i tendencje rynkowe.

V. DWUPOZIOMOWY UKŁAD PLANOWANIA

W okresie czterdziestolecia Polski Ludowej struktury organizacyjne planowania ulegały określonej ewolucji, przechodząc kolejne fazy rozwoju poprzez pięcio-, cztero- i trzyszczeblowe rozwiązania, a zmierzając ostatecznie za sprawą reformy gospodarczej do wykształcenia tylko dwuszczeblowego układu struktur planowania. Występowanie pięcioszczeblowej struktury organizacyjnej nie było jednak zjawiskiem po-

³⁷ J. Kornai, *Anti-Equilibrium*, s. 442.

³⁸ J. Beksiak, *Centralne kierowanie gospodarką socjalistyczną a rynek*, *Gospodarka Planowa* 1979, nr 2, s. 74.

wszechnym, jedynie niektóre gałęzie, tj. gałęzie szczególnie ważne dla gospodarki narodowej (np. górnictwo, hutnictwo i przemysł maszynowy) lub gałęzie charakteryzujące się dużym rozproszeniem terytorialnym (np. budownictwo i rolnictwo) miały pięcioszczelowe struktury organizacyjne. Oprócz tradycyjnie rozumianego centrum z wyłączeniem subcentrum ministerstw funkcjonalnych czy wyodrębnianego niekiedy supercentrum i centrum, które stanowią najwyższe organy polityczne i gospodarcze, istnieją wtedy równocześnie subcentrum gałęziowe (ministerstwa branżowe), centralne zarządy i zjednoczenia, zaliczane razem do układu pośrednich szczebli planowania³⁹. Centralne zarządy miały być z formalnego punktu widzenia częściami składowymi ministerstw branżowych i reprezentantami interesów centrum w stosunku do zgrupowanych przedsiębiorstw, a faktycznie zarządy te stały się łącznie z centralami resortów branżowych rzecznikami interesów przedsiębiorstw wobec centrum i swoistymi superkoncernami typu socjalistycznego.

Zgodnie z koncepcjami lat sześćdziesiątych, formułowanymi głównie przez W. Brusa, zdecentralizowany system planowania cechuje się wieloszczelnością podejmowania decyzji, zwłaszcza zaś układem dwuszczelowym, gdzie występuje: 1) szczebel centralny, rozumiany zapewne jako subcentrum gałęziowe i 2) szczebel przedsiębiorstw lub związku przedsiębiorstw, działającego na analogicznych podstawach ekonomicznych⁴⁰. Takiej idei rozwiązań systemowych odpowiadają, nawet dość ściśle i bezspornie, rozstrzygnięcia obecnej reformy gospodarczej, które oparte są całkiem wyraźnie na zasadzie dwuszczelowych układów kierownictwa gospodarczego i dwupoziomym tym samym układzie szczebli planowania. Zakłada się tutaj występowanie dwóch podstawowych szczebli planowania, a mianowicie: 1) szczebel organów założycielskich, występujący jako szczebel ministerialny lub szczebel wojewódzki, 2) szczebel przedsiębiorstw, podległych bądź gestii ministerialnej (zwanej często nadal gestią centralną), bądź też gestii wojewódzkiej (zwanej ciągle jeszcze gestią terytorialną). Wykształcenie dwupoziomowej, najbardziej płaskiej z możliwych struktur planowania, przynosi określone korzyści, tj. skracą i przyspiesza obieg informacji, uspraw-

³⁹ W podmiotowej strukturze kierowania gospodarką narodową, stosując szerokie podejście analityczne, należało wyróżniać dotychczas — jak słusznie wykazuje to S. Dulski — następujące pośrednie szczeble: ministerstwa branżowe i funkcjonalne, centralne zarządy i zjednoczenia, organy władzy terenowej i terenowe **instytucje polityczne**. Tutaj nie operujemy jednak tak szerokim pojęciem szczebli pośrednich, lecz ograniczamy się jedynie do pośrednich struktur organizacyjnych, występujących między subcentrum gałęziowym (ministerstwem branżowym) a szczeblem przedsiębiorstw. Por. S. Dulski, *Rola szczebli pośrednich w podmiotowej strukturze kierowania gospodarką*, Gospodarka Planowa 1979, nr 2, s. 80 - 82.

⁴⁰ W. Brus, *Ogólne problemy funkcjonowania*, s. 245.

nia procedury i tryb międzyszebelowego planowania, zwiększa walory poznawcze planowania i obniża koszty funkcjonowania aparatu planistycznego.

W miejsce zlikwidowanych zjednoczeń, stanowiących dotychczas obligatoryjny, pośredni szczebel zarządzania, przedsiębiorstwom przyznaje się prawo, jeśli podyktowane jest to ich interesem ekonomicznym, do tworzenia dobrowolnych zrzeszeń na podstawie umowy, zawartej za zgodą rad pracowniczych przedsiębiorstw tworzących zrzeszenie i podlegającej zatwierdzeniu przez organy założycielskie⁴¹. Ponadto Rada Ministrów jest upoważniona równocześnie, gdy wymagają tego względy społeczne i gospodarcze, do tworzenia zrzeszeń obligatoryjnych i zobowiązania określonych przedsiębiorstw do zawarcia umowy zrzeszeniowej najwyżej na okres pięciu lat⁴². Obydwa te rodzaje zrzeszeń, tj. zrzeszenia fakultatywne i obligatoryjne nie mają jednakowego charakteru, lecz brak jest oficjalnych (a szkoda!) stwierdzeń ustawowych na temat odrębności pełnionych ról i zasad ich funkcjonowania. W zrzeszeniach dobrowolnych podmiotem planowania są poszczególne przedsiębiorstwa, w zrzeszeniach obligatoryjnych zaś zarząd tego zrzeszenia pełni rolę podmiotu planowania i reprezentuje zgrupowane przedsiębiorstwa w stosunkach ze szczeblem centralnym. Przedsiębiorstwa wstępujące do zrzeszeń dobrowolnych mogą przekazać niektóre uprawnienia zarządowi tych zrzeszeń, które nie są żadnym pośrednim szczeblem władczozarządczym, lecz mają pełnić określone, wyspecjalizowane funkcje usługowe, np. dotyczące zaopatrzenia i zbytu, współpracy międzynarodowej i marketingu, postępu technicznego i badań rozwojowych na rzecz zgrupowanych przedsiębiorstw. Jak wykazuje praktyka, zrzeszenia dobrowolne są aktualnie organizacjami niedostatecznie jeszcze wykrystalizowanymi i wykazują ciągle tendencje do stawania się dawnymi zjednoczeniami, podważając jedno z istotnych założeń reformy gospodarczej, jednak nie należy odgórnie wzmacniać lub ulepszać tych zrzeszeń, a przedsiębiorstwa powinny samodzielnie decydować o istnieniu, profilu i zakresie ich użytecznego działania. W odniesieniu do niektórych zrzeszeń obligatoryjnych, natomiast po wygaśnięciu obowiązku ich zrzeszania się, niezbędne jest rozważenie celowości ich dalszego istnienia na gruncie postępującej stabilizacji gospodarczej i tylko wyniki rachunku efektywności ekonomicznej ich funkcjonowania, a nie względy administracyjne lub techniczne, mogą uzasadniać utrzymywanie zrzeszeniowej formy organizacji. W niektórych zaś dziedzinach, jak przemysł wydobywczy, energetyka i ciężka metalurgia czy przemysł metalowy, elektromaszynowy i elektroniczny, niezbędne jest zastąpienie zrzeszeń obligatoryjnych innymi rozwiązaniami organizacyjno-strukturalnymi, np. radami nadzor-

⁴¹ Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, art. 60, pkt. 1.

⁴² Tamże, art. 60, pkt. 2.

czymi kooperujących przedsiębiorstw, związkami typu konsorcjum i różnymi formami spółek⁴³.

Wzajemne relacje, zachodzące między szczeblem organów założycielskich a szczeblem przedsiębiorstw, oparte są teraz na zupełnie innych, nieznanych dotychczas naszej praktyce gospodarczej zasadach procedury koordynacji i integracji międzyszczeblowej. Należy tutaj wymienić dwie zasady, najbardziej charakterystyczne dla dokonujących się przemian modelowych, tj. zasadę niezależności preferencji wyborów i gestii decyzyjnej wyróżnianych szczebli planowania, jak również zasadę kierunkowej zbieżności (a nie nawet zgodności) działania przedsiębiorstw z ustaleniami planów centralnych i terytorialnych⁴⁴. Wprowadzenie zasady niezależności decyzyjnej oznacza, że szczebel organów założycielskich ma respektować samodzielność decyzyjną organów kierowniczych przedsiębiorstw i nie zmuszać ich środkami administracyjnymi do wywoływania określonych decyzji, zgodnych z intencjami rozwiązań tego szczebla planowania. W założeniach obecnej reformy plany szczebla organów założycielskich nie stanowią już prostego zbioru planu przedsiębiorstw i przestają być również wypadkową decyzji planowych przedsiębiorstw, a stają się planami autonomicznymi, opracowanymi z punktu widzenia całej gospodarki narodowej i danej części terytorialnej kraju. Natomiast plany przedsiębiorstw nie stanowią formalnego wycinka planów szczebla organów założycielskich, jeśli chodzi o zakres i szczegółowość treści, lecz są planami opartymi na własnych preferencjach i nie muszą być bezwzględnie zgodne z planami odpowiedniej hierarchii administracyjnej. Jak słusznie stwierdza K. Porwit, nie można traktować obecnie organów administracji państwowej, centralnej i terytorialnej, jako jednostek nadrzędnych w stosunku do przedsiębiorstw, tzn. jednostek będących adresatami zadań i środków, formułowanych zbiorczo dla podległych im przedsiębiorstw, mają być one tylko współautorami i współrealizatorami polityki państwowej, kształtującej stymulowane warunki gospodarowania dla działalności przedsiębiorstw⁴⁵.

Z całą surowością obowiązująca dotychczas zasada arytmetycznej zgodności i bilansowania wielu szczegółowych ujęć treści między planami wszystkich szczebli zarządzania, zastąpiona zostaje przez zasadę kierunkowej tylko zbieżności planów przedsiębiorstw z planami właściwego szczebla organów założycielskich. Eliminuje to potrzebę uruchamiania rozległej, wielokrotnie powtarzanej i niesłychanie uciążliwej procedury dostosowywania wskaźników planowych na drodze przetargów

⁴³ Por. B. Miedziński i H. Sadownik, *Ostrożnie na pośrednich szczeblach*, Przegląd Techniczny 1984, nr 16, s. 18 - 20.

⁴⁴ Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym, art. 6.

⁴⁵ K. Porwit, *Kierunki reformy*, s. 115.

międzyszczeblowych, zmierzających do formalnego uzgadniania stanowisk i przyjęcia wersji planu, która odpowiada oczekiwaniom właściwych organów administracji państwowej. Wymienioną zbieżność kierunkowa planów, zgodnie z postanowieniami ustawy (art. 6), mają zapewniać takie środki, jak: 1) umowy zawierane przez organy administracji państwowej z jednostkami gospodarki uspołecznionej, 2) narzędzia ekonomiczne, stosowane przez wspomniane organy i banki, 3) wymiana informacji w toku opracowywania planów, 4) nakładanie na przedsiębiorstwo państwowe obowiązków wykonywania zadań⁴⁶. Pomijając kwestie nakładania zadań⁴⁷, wszystkie pozostałe środki mają charakter rozwiązań parametrycznych, które stwarzają odpowiednie warunki ukie-rukowujące treść samodzielnego planowania przedsiębiorstw z punktu widzenia systemu preferencji ogólnopaństwowej i terytorialnej polityki gospodarczej. W akcie prawnym określa się równocześnie przypadki uruchomienia środków nakazowych przez organy założycielskie, ich gwarancje po stronie zaopatrzenia i zbytu, obowiązek wyrównania szkody finansowej z powodu wykonania decyzji nakazowej i prawo przedsiębiorstw do dochodzenia swych roszczeń. Nie miało to dotychczas miejsca i stanowi — poza wieloma innymi, omawianymi już poprzednio sprawami — istotne novum obecnych rozwiązań systemowych.

SOCIAL AND ECONOMIC BASES OF THE PLANNING REFORM

Summary

The article aims at presentation of the essential social and economic bases of the presently promoted reform of the planning system, the are to become its foundations according to numerous legal acts presently enacted. The issue is **discussed against** a certain requisite historical background in order **to indicate at** innovatory and progressive solutions of the present reform of planning and to maintain or refute several solutions introduced by the previous reforms. The article begins with a concise presentation of main goals and premises of the previous reforms and of the present one, what is resulted from incomplete execution of reformatory postulates which is not entirely in accordance with the adopted final solutions. The four basic canons are the core of the study. They are to become foundations of the present reform of the planning system. I.e. 1) socializing of the

⁴⁶ Wymaga się równocześnie, że musi to być zgodne z przepisami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. W rachubę wchodzi tutaj przede wszystkim artykuły 54 i 58 tej ustawy.

⁴⁷ W odniesieniu do kwestii nakładania zadań powstaje pewien problem natury interpretacyjnej, mający jednak doniosłe znaczenie praktyczne. Wątpliwości może budzić, czy jest to możliwość nakładania więcej niż jednego zadania, czy tylko jednego — jak sugerują to przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych <art. 54) — w okresie obowiązywania danego planu.

planning system, 2) independence of enterprises in planning, 3) parametricity of planning activities, 4) two level planning system. The said canons used to become the subject of reformatory postulates in the past, but the discussed reform is making account of them in a substantially wider range as compared to the former reforms and the present solutions have the traits of conceptual progress. It does not mean though that a capacity of model solutions in each of the four canons have been exhausted and there are no bolder systematic solutions to be introduced. The latter are indicated in the present article.