

WŁADIMIR I. SMIRNOW *

REFORMA EKONOMICZNA W ZSRR — ETAPY I PERSPEKTYWY

I. NIEKONSEKWENCJE PIERWSZEGO ETAPU 1987 - 1988 **

Analiza wyników pierwszego etapu reformy ekonomicznej (lata 1987-1988) wykazuje, że w gospodarce narodowej nie zaszły zauważalne pozytywne zmiany. Mimo zaznaczenia się pewnych dodatnich tendencji (pewne zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego, przyspieszenie dynamiki wydajności pracy) w szeregu przypadków zaostrzyły się negatywne procesy. Ma to swoje szczególnie wyraźne odzwierciedlenie w rezultatach gospodarowania, w kryzysowym stanie rynku konsumpcyjnego. Narastanie deficytu wielu towarów masowego popytu i znaczny wzrost cen detalicznych w jawnej i skrytej formie stały się zjawiskami powszechnymi.

Sytuacja taka wskazuje, że gospodarka narodowa w dalszym ciągu zorientowana jest nie na konsumenta i jego socjalno-ekonomiczne potrzeby, a na wskaźniki efektów brutto. Nie nastąpił istotny wzrost efektywności produkcji i nadal w pełnym zakresie działa kosztowy mechanizm gospodarowania. W praktyce reforma ekonomiczna nie wyszła poza dyskusję o rachunku ekonomicznym, o sterowanym rynku socjalistycznym i pozostającą ciągle na papierze ustawę o przedsiębiorstwie państwowym¹.

Jedyną jako tako poważną zmianę w mechanizmie gospodarowania, którą mogły odczuć załogi przedsiębiorstw, stanowi wdrożenie systemu normatywnego podziału zysku (dochodu). Potencjalnie taki system pozwala zapewnić bezpośrednią zależność środków pozostających do dyspozycji pracowników od efektywności ich pracy. W praktyce jednak szerokie możliwości, jakie stwarza rachunek ekonomiczny i normatywny podział zysku, nie są wykorzystywane.

* Autor artykułu jest jednym z kierowników grup badawczych w Naukowo-Badawczym Instytucie Ekonomicznym przy Centralnym Urzędzie Planowania ZSRR w Moskwie, znany z silnie akcentowanych poglądów reformatorskich.

** Śródtytuły pochodzą od tłumacza.

¹ O przedsiębiorstwie (zjednoczeniu) państwowym — ustawa przyjęta na VII Sesji Rady Najwyższej ZSRR jedenastej kadencji w dniu 30 VI 1987 r.; Dz.U. RN ZSRR 1987, nr 26, s. 385 (przyp. tłum.).

Normatywy nie stanowią obecnie podstawy dla samodzielnego planowania w przedsiębiorstwach, lecz są pochodną centralnie ustalonych zadań planu pięcioletniego. Sam plan, wbrew ustawie o przedsiębiorstwie państwowym, pozostaje zewnętrznym dla przedsiębiorstwa, zaś normatywy służą jedynie dla stymulowania jego wykonania. Przy budowie planu — tak jak i poprzednio — nie uwzględnia się rezerw efektywności, nie dokonuje się uzasadnionego porównania i wyboru wariantów produkcji, nie kształtuje się racjonalnej struktury stosunków umownych.

Kolektywy pracownicze mają niezwykle ograniczone możliwości wpływu na finalne rezultaty swej pracy. Zainteresowanie pracowników w wypracowywaniu zysku może być urzeczywistnione jedynie w drodze zrealizowania przedsięwzięć mieszczących się w ramach centralnie opracowanego planu pięcioletniego.

Motywacyjne możliwości normatywnego podziału zysku ograniczone są także i z tego powodu, że przedsiębiorstwa praktycznie nie mogą wykorzystać wypracowanych środków. Wydatkowanie funduszy rozwoju produkcji i rozwoju socjalnego ograniczone jest nałożonymi na przedsiębiorstwo limitami. Wykorzystaniu środków funduszu zachęt materialnych przeszkadza zastosowanie normatywnej relacji między przyrostem wydajności pracy a przyrostem przeciętnego wynagrodzenia. Należy także wziąć pod uwagę, że załogi przedsiębiorstw nie doświadczają jakichś szczególnych utrudnień w przypadku niskich wyników finansowych ich pracy: pracownicy mają płacę zagwarantowaną nawet, gdy nie wypracują stosownych środków. Co więcej w szeregu przypadków w takiej sytuacji tworzy się nawet fundusze motywacji ekonomicznej².

Wprowadzenie normatywnej metody kształtowania środków własnych przedsiębiorstw stanowi jedyną poważną zmianę w mechanizmie gospodarczym. Zmiany tradycyjnego scentralizowanego planowania ograniczyły się do jego przemianowania na system danych wyjściowych³. Najmniejsze przejawy samodzielności przedsiębiorstw, wywołujące konflikt między kierownictwem przedsiębiorstw i nadrzędnymi organami zarządzania, ucina się metodami administracyjnymi.

Wprowadzone w ramach reformy przedsięwzięcia w dziedzinie finan-

² Do funduszy motywacji ekonomicznej należą: fundusz zachęt materialnych, fundusz rozwoju produkcji, nauki i techniki oraz fundusz rozwoju socjalnego (przyp. tłum.).

³ System ten obejmuje przekazywane przedsiębiorstwom i zjednoczeniom z Gospłanu, za pośrednictwem całej hierarchicznej resortowej i terytorialnej struktury aparatu zarządzania, następujące rodzaje danych: tzw. wskaźniki kontrolne, zamówienia państwowe oraz długookresowe normatywy ekonomiczne i limity. Uwzględniają one specyfikę przedsiębiorstwa, z wyjątkiem pierwszej grupy mają dyrektywny charakter i stanowią punkt wyjścia do opracowania przez zakład pracy planów pięcioletnich; zob. Uchwała KC KPZR i RM ZSRR z 17 VII 1987 r. o przebudowie planowania i zwiększeniu roli Gospłanu ZSRR w nowych warunkach gospodarowania, pkt 6 (przyp. tłum.).

sów cechują się, jak dotychczas, brakiem konsekwencji i przeczą sobie wzajemnie. Podjęcie przez system bankowy prób przeciwdziałania rozwojowi inflacji poprzez ograniczanie wzrostu masy pieniężnej w drodze zaostrzenia warunków kredytowania, nastąpiło praktycznie równocześnie z przekazaniem wielomiliardowych pożyczek i odroczeniem spłaty wcześniej podjętych, pod stosownym pretekstem „wyrównywania warunków startu” przedsiębiorstw przechodzących na nowe warunki gospodarowania. Nieśmiałe przedsięwzięcia, dokonywane przez Ministerstwo Finansów ZSRR w celu zmniejszenia deficytu budżetowego, głównie kosztem wstrzymania budów i zmniejszenia personelu kierowniczego, „pokojowo współżyją” ze wzrostem nowo rozpoczynanego budownictwa ze środków budżetowych i wzrostem dotacji, a także utworzeniem nowych organów aparatu państwowego. Rezultatem takiej niekonsekwencji okazało się nasilenie inflacji, pogorszenie finansowej sytuacji przedsiębiorstw i wzrost deficytu budżetowego.

Mimo decyzji czerwcowego (1987) Plenum KC PZPR o konieczności opłacenia pracy każdego pracownika według efektu pracy, pakiet uchwał przyjętych po plenum nie dotyczy zagadnień doskonalenia systemu wynagrodzeń. Praktycznie jedynym przedsięwzięciem w tej dziedzinie jest przejście na nowe stawki i uposażenia w gałęziach produkcji materialnej. Równocześnie jednak ogranicza się możliwości elastycznego stymulowania pracowników, ponieważ zwiększenie stawek i uposażeń z tytułu zajmowanego stanowiska lub przyznanej kategorii zaszeregowania w praktyce dokonuje się kosztem zmniejszenia tej części wynagrodzenia, która zależy od finalnych rezultatów pracy, od realizacji produkcji przez przedsiębiorstwo oraz od efektywności wytwarzania.

Brak poważnych zmian w mechanizmie gospodarczym w okresie, jaki minął od wspomnianego Plenum KC PZPR namacalnie demonstruje się resortowo-biurokratycznego aparatu, wyjąłwiającego podstawowe idee przebudowy. Sytuację taką w wielkim stopniu tłumaczy to, że podczas gdy ideologiczną platformę reformy ekonomicznej kształtuje kierownictwo partyjne wraz z przedstawicielami nauki, to opracowywanie prawotwórczych aktów normatywnych powierzono właśnie biurokratycznemu aparatowi ministerstw i resortów.

Przeciwdziałać temu dyktatowi resortowo-biurokratycznemu można skutecznie tylko poprzez demokratyzację procedury opracowywania projektów ustaw i aktów normatywnych.

II. ZADANIA ETAPU PRZEJŚCIOWEGO 1989-1990

Analiza dotychczasowego przebiegu reformy ekonomicznej ukazuje konieczność realizacji starannie przemyślanego planu okresu przejściowego ku nowemu mechanizmowi gospodarczemu. Przekształcanie mechanizmu

gospodarczego idzie znacznie wolniej niż zakładano w decyzjach czerwcowego (1987 r.) Plenum KC KPZR. Czas przeznaczony na realizację tego zadania w znacznym stopniu zmarnowano. Nie uda się już wejść w XIII pięcioletkę z nowym mechanizmem gospodarczym. Możliwe wydaje się, przy aktywnym i energicznym wdrażaniu reformy, ukształtowanie podstawowych cech tego mechanizmu, bazującego na ekonomicznych metodach sterowania pod koniec XIII pięcioletki. Rozwój nowego mechanizmu gospodarczego, umacnianie rynku, jego integracja z rynkiem światowym to zadanie na dłuższy okres. Wypadnie je realizować po 1995 roku.

Pozostałe niecałe dwa lata bieżącej pięcioletki (1989-1990) należy wykorzystać dla rozwoju wdrożonych innowacji gospodarczych, elementarnego uporządkowania zarządzania gospodarką, w tym jej struktury organizacyjnej oraz stworzenia wstępnych warunków dla rozwijania reformy w dalszej przyszłości.

Spośród takich przedsięwzięć, nie wymagających poważnego zakresu prac przygotowawczych, należy przede wszystkim wymienić konieczność zapewnienia na początek choćby ograniczonej, lecz rzeczywistej samodzielności przedsiębiorstw w dziedzinie planowania. Administracyjnie nakładane na przedsiębiorstwa zadania (zamówienia rządowe wraz z limitami zużycia) nie powinny obejmować całego programu produkcyjnego przedsiębiorstw. Określoną część volumenu produkcji przedsiębiorstwo powinno planować samodzielnie. Zapobiegnie to możliwości administracyjnego „przyspieszenia” rozwoju społeczno-ekonomicznego w drodze zwiększenia produktu globalnego. Wskaźniki kontrolne, obecnie także wykorzystywane w tym właśnie celu, powinny utracić dyrektywny charakter nie tylko w ustawie o przedsiębiorstwie państwowym, ale i w praktyce gospodarczej.

To, co powiedziano, dotyczy przemysłu. W rolnictwie natomiast, gdzie nie ma monopolistycznej struktury produkcji, życiową konieczność stanowi danie pełnej samodzielności wszystkim podmiotom gospodarczym (sowchozom, spółdzielniom, dzierżawcom itd.). Obejmuje to zarówno całkowitą rezygnację z dyrektywnych zadań w zakresie produkcji, która powinna być regulowana polityką cenową i podatkową, jak i swobodne oddawanie w dzierżawę środków produkcji, w tym ziemi.

Niezwykle ważna wydaje się aktywizacja systemu ekonomicznego stymulowania efektywnej pracy. Trzeba bezzwłocznie zmniejszyć stopień centralizacji w tej sferze, którą efektywnie sterować można jedynie za pomocą elastycznych środków ekonomicznych, nie zaś dyrektywnie ustanawianych sztywnych taryfikatorów. Istniejące stawki i uposażenia powinny stać się jedynie wskazówką dla przedsiębiorstw, pozostawiając im swobodę w decydowaniu o wielkości wynagrodzenia za pracę konkretnych pracowników. Należy również zrezygnować ze stosowania normatywnej relacji między przyrostem średniej płacy w przedsiębiorstwie a przyrostem wydajności pracy. Powiązanie wielkości środków, które przed-

siębiorstwo może przeznaczyć na wynagrodzenia z przyrostem jego wydajności, a nie z efektywnością jego działalności w ogóle, podrywa ekonomiczne zainteresowanie przedsiębiorstwa wynikami finalnymi.

Najbliższe dwa lata należy wykorzystać dla szerokiego upowszechnienia drugiego⁴, a szczególnie dzierżawnego modelu rozrachunku gospodarczego. Stosowana w nich resztowa zasada tworzenia funduszu płac w większym stopniu niż normatywny podział zysku stymuluje wykorzystywanie wszystkich źródeł wzrostu dochodu rozrachunkowego. Ponadto w modelu dzierżawnym wyeliminowane zostały normatywy podziału tego dochodu; zamiast normatywnej relacji ustanawia się jedynie wymóg wyprzedzającego wzrostu wydajności pracy w stosunku do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Nie obowiązuje też obecny centralny system taryfikatorów.

Obiecujący jest także rozwój takich nowych form stosunków gospodarczych jak udział pracowników w finansowaniu rozwoju produkcji w formie akcjonariatu, wspólne przedsięwzięcia z zagranicznymi firmami i inne.

W dziedzinie finansów i obrotu pieniężnego nie można zwlekać z wprowadzeniem przedsięwzięć antyinflacyjnych skierowanych na zmniejszenie masy pieniężnej. Wśród nich — zaostrzenie warunków kredytowania przedsiębiorstw i zerwanie z praktyką przesuwania terminu wzrostu wcześniej zaciągniętych kredytów i wykorzystywania nowych na spłatę starych długów. Należy także podnieść przeciętny poziom stopy procentowej, a przyrost opłat za kredyt skierować na fundusz regulacji kredytu w Banku Państwowym ZSRR.

Stumiliardowy deficyt budżetu państwa jest ciężarem ponad siły gospodarki. Niezbędne jest postawienie tamy dopływowi pustego pieniądza do obrotu wskutek pokrywania wydatków budżetowych kredytem bankowym.

Trzeba niezwłocznie zmniejszyć budżetowe finansowanie już prowadzonych budów obiektów przemysłowych oraz stosować niezwykle ostrą selekcję nowo rozpoczynanych. Niezbędne jest zmniejszenie sumy dotacji poprzez likwidację przedsiębiorstw ponoszących straty i rozwiązanie nierentownych i nisko rentownych kołchozów i sowchozów. Można na kilka lat pozostawić tylko dotacje na regulowanie cen, lecz już teraz należy zapoczątkować ich stopniowe ograniczanie. Ważnym kierunkiem zmniejszania deficytu budżetowego jest uporządkowanie wydatków na cele wojskowe. Konieczne jest oparcie na racjonalnych podstawach ogól-

⁴ Autor ma tu na myśli drugą z wymienionych w art. 3 ustawy o przedsiębiorstwie (zjednoczeniu) państwowym form rozrachunku gospodarczego. Są to: 1) forma oparta na normatywnym podziale zysku, 2) forma oparta na normatywnym podziale dochodu otrzymanego po pokryciu z przychodu nakładów materialnych (przyp. tłum.).

nej liczebności sił zbrojnych, ich struktury, a także wyposażenia w te czy inne środki techniczne.

Ważne miejsce w stworzeniu warunków dla kształtowania socjalistycznego rynku zajmują przedsięwzięcia antymonopolistyczne, skierowane na rozwój konkurencji. W bieżącej pięciolatce odnosi się to do tych przedsięwzięć, które nie wymagają znacznych nakładów materiałowych i finansowych, a jedynie odpowiednich decyzji organizacyjnych. Niezbędna jest likwidacja, poprzez podział na mniejsze jednostki, wszelkiego rodzaju zjednoczeń stanowiących tak zwane administracyjne monopole, których istnienia nie uzasadnia ani ciągłość cyklu technologicznego, ani inne obiektywne przesłanki koncentracji produkcji. Można tu także zaliczyć środki sprzyjające zwiększeniu różnorodności produkcji: przyznanie przedsiębiorstwom prawa samodzielnego decydowania o podjęciu pozaprofilowej produkcji; rozwój kooperatywów produkcyjnych poprzez poprawę ich zaopatrzenia materiałowego; zmiana struktury importu w drodze zwiększenia woluminu zakupywanych towarów masowej konsumpcji w celu nasycenia rynku konsumpcyjnego i rozwoju konkurencji.

III. XIII PIĘCIOLATKA — ZASADNICZY ETAP ZMIAN MECHANIZMU GOSPODARCZEGO

XIII pięciolatka powinna stać się okresem najbardziej istotnych zmian w mechanizmie gospodarczym, szerokiego rozwijania reformy ekonomicznej. Zakłada to stopniowe rozszerzanie samodzielności przedsiębiorstw przy równoczesnym zwiększeniu ich ekonomicznej odpowiedzialności za finalne rezultaty gospodarowania.

Ponieważ tempo rozwoju ekonomicznego nie poddaje się bezpośredniemu planowaniu i powinno być regulowane pośrednio — w drodze oddziaływania na warunki działalności gospodarczej — niezbędne jest stworzenie gwarancji niedyrektywności wskaźników kontrolnych dla przedsiębiorstw. W warunkach, gdy ministerstwa nadal kontrolują rozdział zasobów materialnych i finansowych, zapewnić podobne gwarancje można tylko w jeden sposób: nie rozpisywać liczb kontrolnych na przedsiębiorstwa. W celu osiągnięcia zbilansowanego rozwoju liczby kontrolne mogą być wykorzystywane na szczeblu gałęzi dla wypracowania odpowiedniej polityki regulowania działalności przedsiębiorstw metodami ekonomicznymi.

Ministerstwa powinny osiągać zadane wielkości wskaźników kontrolnych nie w drodze ich rozpisywania na podległe im przedsiębiorstwa, lecz poprzez stymulowanie produkcji będącymi w ich dyspozycji metodami (zrealizowanie inwestycji centralnych, udzielenie pomocy finansowej, kredytów, ulg podatkowych itp.). W miarę przekształcania ministerstw w organy ekonomicznego kierowania, rola wskaźników kontrolnych zmie-

nia się. Powinny one przekształcać się w najważniejszą część składową indykatywnych planów, opracowywanych przez centralne organy kierowania ekonomicznego. Będąc prognostyczną informacją o potrzebach gospodarki narodowej w zakresie tej produkcji, którą przedsiębiorstwo wytwarza lub może wytwarzać, wskaźniki kontrolne — bez nadawania im administracyjnie obowiązującego charakteru, a z racji samej ich merytorycznej zasadności — zaczną odgrywać poważną rolę orientującą w perspektywicznej działalności przedsiębiorstw.

Zamówienia państwowe stanowią zachowane w systemie kierowania ekonomicznego dyrektywne instrumenty planowego oddziaływania. Dlatego, jeśli przyjąć kurs na metody ekonomiczne, to sfera zamówień państwowych powinna być dość ograniczona.

W praktyce w 1988 r. zamówieniami państwowymi objęto prawie 100% programu produkcyjnego większości przedsiębiorstw. W 1989 r. zgodnie z Tymczasowym zarządzeniem o zamówieniach państwowych, procent obejmowanego nimi programu produkcyjnego znacznie zmniejszył się. Jednak przy braku rozwiniętego handlu hurtowego, rynku środków produkcji, udział zamówień państwowych w programie produkcyjnym nie stanowi o swobodzie przedsiębiorstw w planowaniu swojej działalności. W 1988 r. wielkość produkcji, która pozostała poza zamówieniami państwowymi, była centralnie rozdzielana przez organy Państwowego Komitetu RM ZSRR ds. Zaopatrzenia Materiałowo-Technicznego. Swobodne zawieranie umów (bez funduszy i limitów) praktycznie nie występowało. W 1989 r. zmniejszenie udziału zamówień państwowych także nie obniża procentu wytworzonej produkcji objętej centralnym planowaniem: w zestawie wskaźników kontrolnych znajdują się wskaźniki najważniejszych asortymentów; pojawiło się nowe pojęcie limitu zużycia itp. W rezultacie przedsiębiorstwa, tak jak dotychczas, nie mają swobody w kształtowaniu programu produkcyjnego.

W celu etapowego rozwoju ekonomicznych metod sterowania i kształtowania rynku niezbędne jest bezpośrednie powiązanie skali zmniejszenia udziału zamówień państwowych (włączając tu i inne formy administracyjnie wyznaczanych zadań) z rozszerzeniem sfery hurtowego handlu środkami produkcji. Całą produkcję wytworzoną poza zamówieniami państwowymi przedsiębiorstwo powinno planować samodzielnie i realizować przez handel hurtowy.

Już na początku XIII pięciolatki należy zapewnić przedsiębiorstwom swobodę w kształtowaniu programu produkcyjnego na podstawie powiązań gospodarczych z dowolnymi nabywcami w rozmiarze 20—30% ich nominalnej mocy. Produkcja nie wchodząca w zamówienia państwowe powinna być realizowana po elastycznych cenach, równoważących popyt i podaż.

W etapie przejściowym mogą istnieć różne formy zamówień państwowych. Pierwsza — to zamówienie od centralnych organów ekonomicznych

(Gospłan ZSRR, Gospłany i Rady Ministrów republik związkowych). Forma ta, w pierwszym okresie realizowana obowiązkowo, powinna przekształcić się w państwowe zakupy produkcji rozdzielane na podstawie konkursu. Opłacalność zakupów państwowych dla przedsiębiorstw należy zapewnić przez odpowiednie ceny, politykę podatkową, kredytową, gwarancje zbytu itp.

Druga forma zamówienia państwowego związana jest z praktycznym brakiem handlu hurtowego środkami produkcji. Na etapie organizowania poziomych powiązań między przedsiębiorstwami na rynkowych, towarowo-pieniężnych, konkurencyjnych zasadach forma ta powinna zapewnić zaspokojenie priorytetowych potrzeb w zakresie najważniejszych rodzajów produkcji o znaczeniu ogólnogospodarczym.

Wydaje się celowym powierzyć prawo ustalania tego rodzaju zamówień nie — jak dotychczas — ministerstwu i zjednoczeniom, którym podporządkowane są przedsiębiorstwa realizujące te zamówienia, lecz przedsiębiorstwom-odbiorcom, a w szczególnych przypadkach ich ministerstwu. Finalny odbiorca, w granicach przyznanego mu limitu, otrzymywałby prawo kształtować zamówienie (ustalać zadanie) dla przedsiębiorstwa — producenta w imieniu państwowego organu rozdzielającego zasoby. Odpowiednio do stopnia zawężenia sfery działania funduszy i limitów zakres stosowania tej formy zamówienia państwowego zmniejsziliby się.

Do końca XIII pięciolatki powinno zakończyć się w ogólnym zarysie przejście do zaopatrywania materiałowo-technicznego przedsiębiorstw poprzez rynek środków produkcji. Druga z omówionych form zamówienia państwowego zniknęłaby, pierwsza zaś przekształciłaby się w państwowe zakupy produkcji na podstawie odpowiednich umów zawieranych w drodze konkursu.

W opracowaniu normatywów ekonomicznych na XIII pięciolatkę jednym z najważniejszych momentów jest to, żeby stanowiły one przesłankę samodzielnego planowania w przedsiębiorstwach, a nie wynikały z centralnie ustalanych dla nich zadań. W tym ostatnim przypadku nie ma po prostu mowy o ekonomicznych metodach kierowania.

System normatywów ekonomicznych stosowanych w obecnej pięciolatce powinien przekształcić się w rozwinięte opodatkowanie przedsiębiorstw, obejmujące podatki dochodowe, majątkowe (opłaty za zasoby), podatki pośrednie (od wartości dodanej). Wprowadzeniu jednolitych reguł opodatkowania dla całej gospodarki lub choćby dla poszczególnych gałęzi stoi jednak na przeszkodzie zróżnicowanie przedsiębiorstw pod względem rentowności i wyposażenia w zasoby produkcyjne. Zapewnienie mniej więcej równego udziału dochodu pozostającego do dyspozycji przedsiębiorstw możliwe jest tylko przy wysokim stopniu samoregulacji rynku.

Przy opracowywaniu normatywów na XIII pięciolatkę, należy więc

ustalić ogólne zasady różnicowania normatywów podziału dochodów przedsiębiorstw na podstawie faktycznej efektywności ich pracy i szeregu obiektywnych czynników (wyposażenie w zasoby, stopień zużycia środków produkcji, wyposażenie regionu w obiekty infrastruktury socjalnej itp.).

Co się tyczy normatywów, które nie ustalają wzajemnych stosunków przedsiębiorstw z budżetem lecz regulują kierunki wykorzystania zysku (dochodu), pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstw, to celowe jest odejście od nadmiernej sztywności obecnego systemu. W tym celu zamiast ustanawiać normatywy tworzenia funduszy motywacji ekonomicznej, należy środki przeznaczone samodzielnie przez przedsiębiorstwa na różne cele obłożyć stosownymi podatkami. Poprzez odpowiednią konstrukcję mechanizmu opodatkowania można przy tym uwzględnić priorytety ogólnogospodarcze w wykorzystaniu środków przedsiębiorstw na cele konsumpcji i akumulacji.

Regulowanie wynagrodzeń za pracę powinno odbywać się za pomocą rozwiniętego opodatkowania. W zależności od specyfiki gałęzi gospodarki narodowej, cech poszczególnych przemysłów można stosować różne systemy opodatkowania funduszu wynagrodzeń lub jego przyrostu, opodatkowania indywidualnego (przeciętnego) wynagrodzenia lub jego przyrostów itp. W szeregu przypadków przedsiębiorstwom należałoby pozostawić możliwość samodzielnego wyboru formy opodatkowania.

Poważny problem, wymagający rozwiązania stanowi stworzenie specjalnego systemu, pozwalającego kompensować skutki wzrostu cen grupom i warstwom ludności mającym niskie dochody. Szczególnie odnosi się to do emerytów, uczącej się młodzieży oraz żyjących z zasiłków. W stosunku do robotników i urzędników takie środki będą niezbędne wobec tej części ich dochodów, która nie zależy od otrzymywanego przez przedsiębiorstwo lub organizację zysku, tzn. pensji i stawek taryfowych. Korekta ustalonych dochodów powinna dokonywać się za pomocą indeksu wzrostu cen, obliczanego na podstawie koszyka towarów konsumpcyjnych. Częstość podobnych korekt wynikać powinna z tempa inflacji.

Reforma ekonomiczna zakłada aktywną politykę antyinflacyjną, u podstaw której leży ograniczenie masy pieniężnej w gospodarce narodowej. Oznacza to, że system finansowo-kredytowy powinien posiadać mechanizm regulowania masy pieniężnej bardziej elastyczny niż istniejący obecnie w postaci udzielania pożyczek na środki obrotowe i ich spłacania. Niezbędna jest w tym celu reforma systemu bankowego. W najwyższym stopniu zadaniem regulowania obrotu pieniężnego odpowiada system dwuszczeblowy z bankiem emisyjnym (Bankiem Państwowym ZSRR), którego funkcją jest regulowanie obrotu pieniężnego, i bankami szczebla podstawowego zajmującymi się bezpośrednim kredytowaniem przedsiębiorstw. Zadaniem Banku Państwowego

ZSRR w takim systemie jest regulowanie obrotu pieniężnego poprzez zmiany warunków kredytowania banków szczebla podstawowego. Już obecnie w Banku Państwowym utworzony jest fundusz regulowania kredytu, na którym wszystkie banki deponują 5% swojego funduszu statutowego. Zmiana tego udziału pozwala oddziaływać na wielkość funduszu pożyczkowego banków komercyjnych, specjalnych i spółdzielczych.

Oprócz zasobów bankowych istnieją jeszcze własne środki przedsiębiorstw, które mogą one wykorzystywać niezależnie od funduszu pożyczkowego w postaci kredytu komercyjnego. Naszym zdaniem temu ostatniemu należy przywrócić jego tradycyjną formę — obrotu wekslowego.

Nadanie zadłużeniu wobec dostawców formy weksli pozwoli bankom regulować jego wielkość. Jednocześnie, udzielając pożyczek pod redyskonto weksli, Bank Państwowy może wpływać poprzez redyskonto bankową stopę procentową równocześnie na środki własne przedsiębiorstw i fundusz pożyczkowy banków szczebla podstawowego.

Wprowadzenie obrotu wekslowego w dużym stopniu rozwiąże i problem zabezpieczenia pożyczek. Obecnie jako zabezpieczenie kredytu służą — zgodnie z prawem zobowiązaniowym — wytworzone towary lub produkcja przedsiębiorstwa na tęże sumę. W rezultacie w przypadku przeterminowania kredytu nie ma czym go pokryć: przedsiębiorstwo samo nie może realizować swoich towarowych dóbr materialnych, a bank — tym bardziej. W przypadku obrotu wekslowego stopień zabezpieczenia pożyczek jest znacznie wyższy — odpowiednio do ilości indosów weksla.

Dwuszczelbony system bankowy w połączeniu z obrotem wekslowym daje możliwość zrealizowania szeregu przedsięwzięć w zakresie zredukowania masy pieniężnej. Wspomniane wyżej podniesienie ogólnego poziomu stop procentowych (z przeznaczeniem części opłaty za kredyt na fundusz regulowania kredytu Banku Państwowego ZSRR) można osiągnąć albo przez zmianę wielkości stopy procentowej Banku Państwowego za redyskonto weksli, albo przez wprowadzenie określonego limitu redyskonta.

Inny sposób wycofania pieniądza z obrotu stanowią operacje na otwartym rynku. Bank Państwowy ZSRR wypuszcza w obieg papiery wartościowe: obligacje, certyfikaty itd. na określony procent, a uzyskane pieniądze przelewa na fundusz regulowania kredytu, tj. wycofuje z obrotu.

Włączenie ZSRR do systemu międzynarodowego podziału pracy możliwe jest tylko w przypadku walutowej wymiennalności rubla będącego w obiegu na rynku wewnętrznym. Jednocześnie jednak wprowadzenie takiej wymiennalności, biorąc pod uwagę jakość rodzimych towarów i inflację na rynku wewnętrznym, wywołałoby niezwykle silną dewaluację rubla. Dewaluacja z kolei może doprowadzić do istotnej de-

precjacji tak akumulacji, jak i dochodów dość szerokich warstw ludności. Dlatego ze społecznego punktu widzenia takie podejście jest niedopuszczalne. Niezbędny jest okres przejściowy z przejściową walutą, w charakterze której może występować rubel dewizowy emitowany na rynku wewnętrznym. Wyemitowany początkowo jako papier wartościowy, w miarę wzrostu jego udziału w obrocie wypierałby rubel „wewnętrzny”.

Ogólny kierunek przebudowy cenotwórstwa w ramach rozwoju mechanizmu rynkowego powinno wyznaczać stworzenie systemu cen równoważących wypłacalny popyt i podaż. Problem polega na tym, że trzeba rozpocząć przechodzenie do cen równowagi w warunkach niezwykle silnej nierównowagi materiałowo-finansowej unikając galopującej inflacji i zaostrzenia problemów społecznych.

Wydaje się, że jednorazowy przegląd sztywno ustalonych cen, do którego przygotowanie stanowią planowane przedsięwzięcia w dziedzinie przebudowy cenotwórstwa, jest całkowicie nie do przyjęcia. Taki przegląd nie doprowadzi do zrównoważenia rynku towarowego, natomiast da silny impuls do nowego okrażenia „spirali cen” i wywoła cały szereg negatywnych następstw społeczno-ekonomicznych. Trzeba zmienić sam mechanizm cenotwórstwa, stopniowo rozszerzając zakres stosowania elastycznych cen umownych.

Sfera działania elastycznych cen powinna głównie rozciągać się na wyroby realizowane przez handel hurtowy. Niezbędne jest przy tym stworzenie mechanizmu pośredniego centralnego regulowania cen umownych za pomocą polityki podatkowej i finansowo-kredytowej. Od sztywnych form regulowania cen umownych i samodzielnie ustalanych (np. ustanawianie limitów zmian cen, centralne ustalenie normatywów rentowności w cenach itp.) powinno odstępować się w miarę rozwoju konkurencji, nasycenia rynku.

Stosowanie centralnie ustalanych cen powinno obejmować w zasadzie produkcję na zamówienie państwowe. Przy planowaniu takich cen należy w większym stopniu uwzględniać poziom nakładów krańcowych na wytworzenie tych produktów i rentę różniczkową w gałęziach eksploatacji zasobów naturalnych. Przy tworzeniu systemu cen na produkty rolne należy radykalnie zmniejszyć liczbę stref cenowych, a do końca pięcioletki należy wdrożyć jednolite dla całego terytorium kraju ceny produktów rolnych.

Równie ważną jak ceny rolę w systemie mierników ekonomicznych odgrywają sankcje pieniężne za spowodowanie straty oraz naruszenie warunków umów gospodarczych. W trakcie XIII pięcioletki trzeba przekształcić system kar, grzywien, odszkodowań umownych itp. w taki sposób, żeby zapewnić pełne wyrównanie strat łącznie z utraczonymi korzyściami, powstałych u jednych podmiotów gospodarczych z winy innych. Płacone kary powinny przy tym być pokrywane z dochodu

rozrachunkowego przedsiębiorstw, natomiast otrzymywane — włączane do dochodu brutto.

W ramach XIII pięcioletki powinny być realizowane przedsięwzięcia w celu stworzenia nowej struktury produkcyjnej gospodarki narodowej, zorientowane na znaczny rozwój konkurencji ekonomicznej. Do przedsięwzięć takich należy stworzenie przedsiębiorstw dublujących wytwarzanie zmonopolizowanej produkcji, przede wszystkim towarów masowego użytku. Oczywiście, że podobne przedsięwzięcia powinny być powiązane z procesem zmniejszania udziału zamówień państwowych w łącznej produkcji przedsiębiorstwa. Proces ten, wywołujący odpowiednie rozszerzenie rozmiarów hurtowego handlu środkami produkcji, trzeba realizować w poszczególnych gałęziach gospodarki narodowej, w różnym tempie w zależności od stopnia monopolizacji rynku.

Szczególną uwagę należy zwrócić na stworzenie sprzyjających warunków ekonomicznych dla rozwoju przedsiębiorczości, kształtowania konkurencyjnej sieci mobilnych, małych przedsiębiorstw, zorientowanych bezpośrednio na koniunkturę rynkową.

W celu rozwoju konkurencji międzygałęziowej powinien być ułatwiony zdecentralizowany przepływ środków kapitałowych z jednej gałęzi do drugiej. Niezbędne jest do tego zorganizowanie sieci giełd finansowych, gdzie realizowałyby się obrót papierami wartościowymi.

Należy szczególnie podkreślić, że stopniowe osłabienie administracyjnego nacisku na przedsiębiorstwa, zmniejszanie rozmiarów zamówień państwowych w warunkach niedostatecznego rozwoju rachunku ekonomicznego może wywoływać obniżenie produkcji niezbędnych społeczeństwu wyrobów i odpowiednie ograniczenie sfery handlu hurtowego. Zapobiegać tego rodzaju następstwom powinno się w drodze zwiększenia elastyczności cen umownych, stymulowania podatkowego itd. Najważniejszą rolę odgrywa tu umocowanie mechanizmu surowej ekonomicznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i poszczególnych pracowników za rezultaty gospodarowania. Obejmuje to wyraźne zwiększenia różnicowania wynagrodzeń zarówno w ramach poszczególnych przedsiębiorstw, jak i między przedsiębiorstwami i gałęziami.

Konieczne jest organizowanie precyzyjnego mechanizmu wstrzymywania nieefektywnej produkcji, obejmującego przeprofilowanie i likwidację przedsiębiorstw w przypadku ich niewypłacalności (bankructwa). Polityka państwa w zakresie zapewnienia zatrudnienia, przekwalifikowania siły roboczej powinna zapobiec pojawieniu się znacznego bezrobocia. Jednak zwiększenie trudności z uzyskaniem zatrudnienia, wywołane dążeniem przedsiębiorstw do racjonalnego wykorzystania siły roboczej, powinno stanowić silny dodatkowy bodziec do efektywnej pracy.

Ważny kierunek dalszego rozszerzania reformy zarządzania stanowi zorganizowanie w gospodarce otwartego sektora, tzn. sektora międzynarodowej przedsiębiorczości we wszystkich jej for-

mach. Sektor ten obejmowałby wolne obszary celne, w których działają państwowe przedsiębiorstwa. Do sektora otwartego wchodziłyby także przedsiębiorstwa wspólne i zagraniczne działające na terytorium ZSRR poza strefami otwartymi.

Zorganizowanie sektora otwartego zapewnia swobodny dostęp do kraju kapitału zagranicznego, technologii, praktyki menedżerskiej itp., ułatwia proces integracji z międzynarodowym rynkiem. Otwarty sektor stwarza warunki dla rozwoju konkurencji, demonopolizacji gospodarki, przyspieszenia przejścia do wymienialności rubla.

W XIII pięciolatce, ministerstwa jako administracyjno-biurokratyczne organy dyrektywnego zarządzania powinny być likwidowane w miarę zmniejszenia udziału centralnie planowanej i rozdzielanej produkcji. Do 1995 r. krąg ministerstw gałęziowych powinien zawęzić się do dziesięciu — piętnastu. Powinny one być przekształcone w organy państwowe, które metodami pośredniego, ekonomicznego sterowania realizują politykę rządu w dziedzinie rozwoju gałęzi.

IV. XIV PIĘCIOLATKA — PEŁNA EKONOMIZACJA GOSPODARKI

Dalszy rozwój sterowania rynkiem nastąpi w okresie XIV pięciolatki i późniejszym. Podstawą centralnego kierowania gospodarką narodową w ramach tego okresu winny stać się ekonomiczne metody planowania i zarządzania.

Zamówienia państwowe przybiorą charakter ekonomicznie korzystniejszych państwowych zakupów produkcji, realizowanych na podstawie konkursu. Mechanizm tych zakupów wykorzystywany będzie dla zapewnienia zbilansowanego wzrostu gospodarki w drodze regulowania popytu i podaży, dla utworzenia i utrzymania państwowych rezerw i zapasów (na przykład produktów rolnych), zaspokojenia potrzeb ogólnopaństwowych (obrona, kierowanie itd.).

Centralne organy będą pośrednio oddziaływać na funkcjonowanie samodzielnych przedsiębiorstw państwowych, spółdzielczych, akcyjnych i innych drogą ustanawiania jednolitych skal opodatkowalnia, jednolitych stawek opłat za wykorzystywanie zasobów gospodarczych. System opodatkowania będzie obejmować progresywne podatki od dochodów osób fizycznych i różnorodne typy opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (podatki progresywne i regresywne, podatki od wartości dodanej itp.), stosowane w różnych sferach i gałęziach gospodarki narodowej. Powinien przy tym działać rozwinięty mechanizm ulg finansowo-kredytowych, stymulujących realizację priorytetów państwowych w rozwoju gospodarki.

Zaopatrzenie materiałowo-techniczne, w tym i zapewnienie zakupów państwowych będzie realizowane w formie nie ograniczonego limitami

i funduszami handlu środkami produkcji po elastycznych, cenach równowagi. W nieznacznym stopniu można będzie stosować państwowe zaopatrzenie w zasoby materiałowo-techniczne poprzez system zakupów państwowych. Jedność rynku, dostęp do niego i swobodę działania na nim dowolnych kontrahentów (wielkich i drobnych podmiotów gospodarczych) zapewni funkcjonowanie sieci giełd towarowych oraz bezpośrednich powiązań.

Działać będzie jednopoziomowy system cen, w zasadzie równoważących wypłacalny popyt i podaż towarów i usług, w którym nie ma jakościowych różnic między cenami hurtowymi i detalicznymi. Podatek obrotowy włączany będzie w ceny tylko tych produktów, których spożycie zamierza się ograniczać z różnych względów społecznych (tytoń, wyroby alkoholowe, produkty ekologiczne itp.).

Produkcja rolnicza będzie realizowana swobodnie przez wszystkich wytwórców w formie zakupów państwowych, handlu hurtowego, rynku kołchozowego i innych po jednolitych cenach, kształtujących się pod wpływem popytu i podaży.

Centralne regulowanie i kontrola cen rozciągać się będzie w zasadzie na najważniejsze rodzaje towarów powszechnego użytku. W wyjątkowych przypadkach możliwe będzie nałożenie administracyjnych ograniczeń na wzrost cen.

Zasadniczej reorganizacji powinien być poddany system centralnych organów kierowania gospodarką narodową. Gospłan ZSRR, Państwowy Komitet ds. Zaopatrzenia Materiałowo-Technicznego oraz Państwowy Komitet Cen połączą się w jeden organ państwowego kierowania gospodarką przy znacznym zmniejszeniu aparatu i jakościowych zmianach jego składu. Organ ten pozbawiony zostałby wszelkich praw nakładania w trybie administracyjnym obowiązkowych zadań planowych, prowadzenia polityki kadrowej w gałęzi itp. Strukturalne planowanie naturalno-rzeczowe pozostanie jedynie w indykatywnej, prognostycznej formie. Główne cele polityki ekonomicznej będą realizowane za pomocą pośrednich, ekonomicznych metod oddziaływania, uzupełnianych w poszczególnych przypadkach inwestycjami państwowymi oraz udzielaniem dotacji i subsydiów.

Obiekty własności państwowej wykorzystywane będą dla zaspokojenia potrzeb społecznych w sferach, gdzie funkcjonowanie innych form własności jest nieefektywne. Państwo, za pomocą instrumentów ekonomicznych, regulować będzie stosunek między różnymi formami własności w gospodarce. Działać będzie mechanizm nacjonalizacji — denacjonalizacji obiektów gospodarczych. Obiektami własności państwowej powinny być przede wszystkim kapitałochłonne, infrastrukturochłonne i w szeregu przypadkach naukochłonne branże wymagające w dużym stopniu scentralizowanego kierowania (transport, łączność, energetyka itp.).

Kierowanie działalnością gospodarczą przedsiębiorstw realizowane będzie przede wszystkim w formie akcjonariatu, co stanowić będzie ekonomiczną podstawę demokratyzacji życia gospodarczego. Bez rozwoju samorządności na szczeblu przedsiębiorstw, przekształcenia pracowników we współgospodarzy produkcji własność nosi społeczny charakter tylko formalnie, ponieważ jest zarządzana przez biurokrację różnych szczebli. Jeśli pracownik nie uczestniczy w kierowaniu produkcją, to na współczesnym poziomie rozwoju sił wytwórczych nie należy oczekiwać od niego efektywnej pracy.

Przedsiębiorstwa i organizacje, kierując się względami korzyści ekonomicznych będą mogły dobrowolnie wchodzić w różne spółki (jeśli nie stoi to w sprzeczności z celami centralnej polityki antymonopolowej) i swobodnie występować z nich, ponosząc ustaloną odpowiedzialność ekonomiczną wobec partnerów. Celami utworzenia spółek mogą być: założenie nowych przedsiębiorstw, utworzenie banków akcyjnych lub obiektów o przeznaczeniu produkcyjnym lub nieprodukcyjnym.

System finansowo-kredytowy powinien: a) pełne samofinansowanie i samoopłacalność przedsiębiorstw, b) szybką mobilizację zasobów finansowych dla inwestowania lub uzupełnienie środków obrotowych, c) swobodną redystrybucję na zasadach rynkowych środków finansowych między różnymi sferami działalności i regionami, a także między ZSRR i innymi krajami, łącznie z repatriacją zysku i wcześniej zainwestowanego kapitału, d) regulowanie za pośrednictwem polityki kredytowej i podatkowej stosunków rynkowych (polityka strukturalna i antyinflacyjna).

Wszystko to zakłada dalszy rozwój dwuszczeblowego systemu bankowego. Liczba banków niższego szczebla powinna zwiększyć się kilkadziesiąt razy. Niezbędna będzie ich znacznie większa specjalizacja (banki handlowe, inwestycyjna, towarzystwa asekuracyjne i oszczędnościowe itd.). Doskonalsze formy powinna przybrać redystrybucja zasobów finansowych poprzez giełdę finansową. Zakłada to dalszy rozwój akcyjnej formy własności.

Stosunki walutowo-finansowe charakteryzować będzie całkowite zastąpienie wszystkich pozostałych rodzajów pieniądza o ograniczonej wymiennalności przez rubel swobodnie wymienny. Wymiana rubla powinna dokonywać się na podstawie płynnego kursu określonego w drodze codziennych notowań na giełdzie walutowej.

Teraz, kiedy stracono już wiele czasu na wdrożenie niekonsekwentnych, sprzecznych wzajemnie rozwiązań i pojawiła się możliwość wycofania się z reformy z powrotem do wzmocnienia roli administrowania i metod nakazowych, konieczne jest podjęcie poważnych decyzji politycznych mających na celu stopniowy demontaż resortowo-biurokratycznej maszyny zarządzania państwowego. Przełamać ukształtowane nega-

tywne tendencje w istniejącym hierarchicznym systemie może tylko aktywne stanowisko najwyższych szczebli kierownictwa partyjnego.

Niemniej jednak, należy zawsze pamiętać o tym, że kierownictwo polityczne nie może zastąpić organów bezpośrednio realizujących reformy tak w dziedzinie polityki jak i ekonomiki. Zastąpienie tych ostatnich przez władzę najwyższych szczebli prowadzi w ostateczności do jej zwyrodnienia, połączenia się z aparatem biurokratycznym. Dlatego konieczna jest demokratyzacja samego procesu wdrażania reformy ekonomicznej, stworzenie realnego mechanizmu samorządności terytorialnej, znajdującego się obecnie na zupełnie początkowym etapie jego kształtowania.

*Z języka rosyjskiego przełożył i opracował
Włodzimierz Dymarski*

ECONOMIC REFORM IN THE USSR — STAGES AND PROSPECTS

Summary

The first stage of economic reform in the USSR (1987 - 1988) did not bring any significant practical changes. The crisis on a consumer market has gone deeper, inflation and budget deficit have grown higher and enterprises have still been oriented towards "brutto" effects. It is the result of the lack of consistence both in the sphere of shaping formal and legal grounds of the new economic system as well as in the sphere of practical implementation of accepted solutions. The requisite for speeding up the reform is the elimination of bureaucratic machinery of branch system of administration of economy, i.e. the system which obstructs the process of changes.

The reform should be carried out in stages. Basic changes should take place in the first half of the 1990s. In the preceding years (1988 -1990) conditions for subsequent reforms must be created, such as rearranging the structure of management, eliminating of influx of inflation money and setting in motion the process of gaining real independence by enterprises. By 1995 basic features of a new economic mechanism should already be fully shaped. In order to achieve this, it is necessary to give up the imperative character of parameters contained in the central plan, to reduce considerably the scope of state obligatory orders and to develop wholesale trade and the market for production goods. The system of economic norms should gradually evolve into a developed, uniform tax system. The latter should become a basic mechanism through which the state influences the decisions of enterprises. The efficiency of anti-inflation policy should be achieved through a two-level banking system and the market for securities. The introduction of fully convertible rouble could be preceded by the implementation of internally convertible rouble, a currency which would supersede the present one. The development of competition depends on the restructuring of economy, the creation of capital market and the influx of foreign capital. The range of centrally determined prices should be limited to goods included in state orders.

After 1995 a fully shaped market system should be in operation. It should be regulated by the state by means of a uniform tax system, financial and credit reliefs and state orders. State property should remain only in the areas where other forms of property should prove inefficient. The basic form of property should be the employee stock ownership. The exchange rate of rouble should be shaped by the money market.