

ZDZISŁAW DĄBROWSKI

KSZTAŁTOWANIE OBSZARÓW I TREŚCI CELÓW PLANU NARODOWEGO

w nawiązaniu do postanowień ustawy o planowaniu
społeczno-gospodarczym

I. CELE SPOŁECZNE I GOSPODARCZE — ICH ROLA I DETERMINANTY

W narodowym planie społeczno-gospodarczym, podobnie jak w planach wszystkich jednostek podstawowych i szczebli zarządczych gospodarki narodowej, istotne miejsce zajmują cele przyszłościowego działania. Cele te są nieodzownym i początkowym komponentem treści planów, a określony ich poziom i struktura — jeśli przyjęte zostały do realizacji planowej — determinują wiele dalszych ustaleń i rozstrzygnięć treści planów. Na podstawie przyjętych celów działania określa się rodzaje, wielkość i alokację niezbędnych zasobów, instrumenty i sposoby realizacji polityki społeczno-gospodarczej, informacje dla działalności organów terenowych i przedsiębiorstw czy też banków i instytucji kontrolnych. Wymienione racje proceduralne i metodyczne, związane z procesem tworzenia treści planu narodowego — aczkolwiek bardzo ważne — nie są jedynymi racjami eksponowania celów działania i przypisywania im wiodącej roli, którą spełniają dla ukierunkowania merytorycznych aspektów treści omawianego planu. Poza tym cele przyszłościowego działania państwa, wprowadzone do treści planu narodowego, mają stać się autonomicznym czynnikiem sprawczym, wyzwalającym oddolny dynamizm działania i motywującym dość samoczynnie określone typy zachowań jednostek planistycznych niższych szczebli zarządzania. Warunkiem wykształcenia się aktywizacyjnej funkcji celów planu narodowego jest ich zgodność z dążeniami, potrzebami i aspiracjami społeczeństwa, która podnosi cele tego planu do rangi systemu aprobowanych wartości społecznych i uruchamia równocześnie określone mechanizmy adaptacyjnej samoregulacji.

Przez cele planu narodowego należy rozumieć cele podstawowe, najbardziej również syntetyczne ze społecznego i ekonomicznego punktu widzenia, tj. ogólnospołeczne i ogólnoekonomiczne, które wyrażały zamiary dążeń centralnych władz i administracji państwowej na bliższą lub dalszą metę. Cele te odnoszone są zwykle do całości społeczeństwa i go-

spodarki narodowej, a więc wykraczają z reguły poza problematykę charakteryzującą dążenia poszczególnych przedsiębiorstw, gałęzi i województw czy też określonych środowisk społecznych i grup zawodowych ludności. Inny, bardziej szczegółowy, ściśle adresowany podmiotowo sposób rozpisywania celów planu narodowego ma długą swoją tradycję i jest charakterystyczny dla systemu nakazowo-rozdzielczego, nie powinien mieć jednak obecnie — pod wpływem rozwiązań reformy planowania — powszechnego zastosowania i może występować jedynie na zasadzie wyjątkowych priorytetów. W bezadresowy, przedmiotowy sposób formułowane cele planu narodowego muszą być oparte na szerokiej znajomości danych, charakteryzujących rozmaite aspekty materialnego i kulturowego bytu społeczeństwa, możliwości produkcyjne gospodarki narodowej i jej zdolności zaspokojenia ogółu potrzeb społecznych, istniejące ograniczenia wewnętrzne i zewnętrzne dalszego rozwoju kraju. Dlatego istotnego znaczenia nabiera rozpoznanie podstawowych źródeł i determinant kształtowania celów polityki społeczno-ekonomicznej państwa, stanowiących według określenia J. Kornai mieszanię konieczności rozwojowych i życzeń społeczeństwa¹, zgłaszanych pod adresem centrum.

Wśród układów odniesienia, generujących cele tej polityki należy przede wszystkim wymienić sferę wiedzy, norm i ideologii społeczeństwa, nazywaną też inaczej na łamach naszej literatury systemem wartości społecznych, lecz systemem pozbawionym najczęściej bliższej interpretacji merytorycznej i charakterystyki jego elementów składowych. Interpretacja J. Galbraitha jest natomiast bardziej rozbudowana, bo system wartości społecznych (nie rozpisywany jednak szczegółowiej) uzupełnia on jeszcze o system wartości estetycznych, związanych z problematyką estetyki życia i otoczenia ludności, jak również o system wartości intelektualnych, który staje się podstawą wykształcania sceptycyzmu, emancypacji i pluralizmu poznawczego². Ogólnie wymienione tutaj obszary zjawisk społecznych, głównie socjalnych, edukacyjnych i kulturowych, zjawisk estetycznych i intelektualnych są trudne do jednoznacznego rozpoznania, a brak niezbędnych, podbudowanych empirycznymi danymi analiz sprawia, że ciągle mało wiemy na temat uznawanego systemu wartości i priorytetów społeczeństwa typu socjalistycznego. W systemie wartości tego społeczeństwa istotne miejsce zajmują i zapewne ciągle będą zajmowały ideały konsumpcyjno-bytowe, które są wartościami zdolnymi mobilizować społeczeństwo do określonych działań, lecz ideały te nie wyczerpują całości aspiracji społecznych i nie należy przeceniać ich aktywizującego znaczenia, zwłaszcza na niezbyt długie okresy czasu. Ważnymi komponentami systemu wartości społeczeństwa po zaspokojeniu podstawowych

¹ J. Kornai, *Zastosowanie programowania w planowaniu*, Warszawa 1969, s. 322.

² J. Galbraith, *Społeczeństwo dobrobytu — państwo przemysłowe*, Warszawa 1973, s. 374 - 398.

potrzeb bytowych, a niekiedy — pomimo ich niepełnego zaspokojenia — są również określone wzorce spędzania czasu wolnego i wzorce życia kulturowego ludności czy też mniej lub silniej rozbudzone aspiracje wszechstronnego rozwoju osobowości ludzkiej. Do systemu wartości społeczeństwa należy jeszcze zaliczyć — jak słusznie czyni to A. Zawiaślak — aspiracje ludzi dotyczące realizacji wymogów humanizacji pracy, materialnych i organizacyjnych warunków pracy czy wreszcie pełnego uczestnictwa decyzyjnego w procesach zarządzania teraźniejszością i planowania przyszłości³.

Określony system wartości społecznych, estetycznych i intelektualnych jest tylko jednym z układów odniesienia, determinujących wybór pożądaną strukturę celów społecznych i gospodarczych planu narodowego, którą determinuje wiele innych jeszcze sytuacji i czynników. W procesie identyfikacji tych determinant należy głównie wymienić następujące, dalsze ich rodzaje, a mianowicie:

— wymagania konstytutywne danego ustroju społeczno-gospodarczego, domagające się realizacji określonych reform społecznych i postulatów ekonomicznych, np. pełnego zatrudnienia, wynagradzania według ilości i jakości pracy, bardziej równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych itp.,

— konieczność zaspokojenia narzucających się potrzeb z tytułu zapoczątkowania procesu industrializacji i nieuchronnych konsekwencji rozwoju industrialnego kraju, zmierzającego do osiągnięcia najwyższej swej fazy, tj. postindustrialnego rozkwitu,

— stopień otwarcia gospodarki narodowej i przyjęta koncepcja specjalizacji produkcji, związana z międzynarodowym podziałem pracy, a także koncepcja wymiany zagranicznej i zależności gospodarczych kraju, oparta na zasadach wielostronnych korzyści wzajemnych,

— występujące aktualnie dysproporcje i braki gospodarcze, jak też popełnione dotychczas błędy wyborów i błędy realizacji podjętych decyzji gospodarczych, które są istotnym źródłem formułowania celów, nazywanych niekiedy celami reaktywnymi.

II. UKŁAD CELÓW I PŁASZCZYZNY ICH ODWZOROWANIA

W planie narodowym występuje zawsze nie jeden cel, lecz równocześnie mniej lub bardziej liczny zespół celów społecznych i gospodarczych, który wyprowadzony zostaje na podstawie skomplikowanego procesu transformacji systemu wartości społeczeństwa i stymulującego wpływu innych układów odniesienia. Operowanie wielorakością celów działa-

³ A. Zawiaślak, *Organizacja i planowanie — ujęcie systemowe*, Warszawa 1978, s. 203 - 206.

nia, uwzględniających preferencje centralnych władz i administracji państwowej w stosunku do autentycznego, obiektywnego systemu wartości społeczeństwa⁴, a nie odwzorowujących tylko apriorycznie określony system aspiracji centrum opartych na spekulacjach intelektualnych, jest rzeczą niewygodną zarówno dla teorii, jak i praktyki planowania i zarządzania gospodarką narodową. W związku z tym, powstają niekiedy próby zredukowania licznego zespołu celów do bardziej pojedynczego i najbardziej syntetycznego zarazem celu, tzw. celu końcowego polityki społeczno-gospodarczej państwa, wyrażanego przez określone zapisy treści planu narodowego. Poszukując odpowiedniej kategorii makroskopowej, mającej wyrażać cel końcowy działań społecznych i gospodarczych państwa, wymienia się najczęściej dobrobyt społeczny, postęp cywilizacji, ład gospodarczy danego kraju czy też wewnętrzną harmonię społeczną⁵. Spośród tych kategorii jedynie dobrobyt społeczny jest kategorią lepiej rozpoznaną, chociaż ciągle trwają jeszcze dyskusje na temat składników i metod mierzenia poziomu życia ludności, a pozostałe kategorie nie doczekały się do dzisiaj należytej konkretyzacji. W praktyce jednak, działania polityki centralnej, skierowane na maksymalizację realizacji jednego celu końcowego, któremu podporządkowane są wszystkie inne cele, mogą degradować pozostałe cele występujące poza dobrobytem społecznym i prowadzić — jak stwierdza J. Pajestka — do błędnej orientacji podejmowanych działań⁶. Wielość dążeń, potrzeb i aspiracji społeczeństwa wymaga oparcia koncepcji rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych na szerokiej, wielowymiarowej płaszczyźnie celów polityki państwa, jakkolwiek znacznie komplikują się wtedy sprawy ich identyfikacji i kwantyfikacji.

Na treść planu narodowego składają się, poza innymi elementami jego treści, dwa podstawowe rodzaje celów, tj. społeczny i gospodarczy, jeśli nie przeprowadzamy ich dalszej, bardziej pogłębionej jeszcze wewnętrznej klasyfikacji. Cele te były zawsze, są również obecnie i nadal pozostaną główną celowościową stroną kompozycji treści planu narodowe-

⁴ Według J. Kaji wymieniony tutaj system wartości społeczeństwa nazywany jest celami społecznymi, które określają stan materialnych i pozamaterialnych warunków bytu społeczeństwa, odpowiadający jego realnym aspiracjom na danym etapie rozwoju gospodarczego. Cele społeczne, zgodnie z proponowaną definicją są kategorią obiektywną, gdyż istnieją niezależnie od tego, czy zostały wykryte i zbadane, czy też nie. Są również kategorią historyczną, bo pojawiają się na określonym etapie rozwoju społecznego i zmieniają się wraz z warunkami społeczno-gospodarczymi. W naszych rozważaniach operujemy natomiast kategorią celów społecznych planu narodowego lub polityki państwa, a więc system obiektywnie istniejących i historycznie określonych wartości społeczeństwa poddany zostaje pewnym procesom stymulacji, przeprowadzanych z punktu widzenia społecznych preferencji centrum. Por. J. Kaja, *Cele społeczne jako podstawa planowania*, Gospodarka Planowa 1983, nr 3, s. 127.

⁵ Por. J. Kornai, *Zastosowanie programowania w planowaniu*, s. 316.

⁶ J. Pajestka, *Czynniki i współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego kraju*, Warszawa 1975, s. 292 - 293.

go, niejednakowa była natomiast dotychczas ich rola i miejsce, jakie zajmowały na makiecie treści omawianego planu. Do czasów obecnej reformy planowania, pomijając pewne próby przełamania starych tradycji przez tzw. reformę wogowską (1973 r.), celowościowe aspekty treści planu narodowego wypełniały przede wszystkim cele gospodarcze, w tym zwłaszcza cele produkcyjne, inwestycyjne i zaopatrzeniowe⁷. Występujące tutaj cele społeczne zajmowały ciągle drugoplanowe pozycje planistyczne, stawały się często uciążliwym dodatkiem do celów gospodarczych i nie potrafiły wyzwolić się skutecznie spod przemożnej, niezwykle też długotrwałej dominacji produkcyjnych priorytetów treści planu narodowego. Wszystkie cele gospodarcze typu produkcyjnego, inwestycyjnego i zaopatrzeniowego są faktycznie celami instrumentalnymi, służącymi do realizacji celów wyższego rzędu, tj. różnie klasyfikowanych celów społecznych, nie wyłączając tutaj celów indywidualnego spożycia społeczeństwa o charakterze krótko i długotrwałym⁸. Jak słusznie przewidywał to S. Rychliński, planowanie gospodarcze, oparte wyłącznie na przesłankach wzmaganania zdolności wytwórczej kraju i jego ogólnego bogactwa, okazało się niedostatecznie przemyślane pod kątem warunków bytowania ludności⁹. Dojrzały również niezbędne warunki metodologiczne i rozwiązania systemowe, aby przesłanki społeczne mogły wysunąć się aktualnie na plan pierwszy i zacząć dyktować wytyczne postępowania gospodarczego.

Jednym z niezbędnych, niezwykle ważnych równocześnie kanonów wdrażanej obecnie reformy planowania, jest uspołecznienie procesu planowania, gdzie istotne miejsce — poza uspołecznieniem procedury tworzenia i akceptacji planu, procesu kontroli i oceny realizacji planu — zajmuje również uspołecznienie treści planu narodowego. Oznacza to przede wszystkim wyraźne eksponowanie celów społecznych i społecznych warunków ich osiągnięcia, które powinny stać się nadrzędnymi, a nie — jak bywało to często dotychczas — rezydualnymi elementami i wielkościami treści planów narodowych¹⁰, przybierających po 1970 roku oficjalną na-

⁷ Por. J. Eysmontt, *Informacja i język w systemie planowania*, w: *Informacyjne problemy planowania*, Warszawa 1982, s. 56 - 59 oraz A. Bratkowski, R. Koszczyński i W. Otto, *Zawartość informacyjna dokumentów planu w: Informacyjne problemy*, s. 167 - 188.

⁸ W literaturze ekonomicznej brak jest dotychczas — co słusznie stwierdza J. Kaja — jednoznacznej i zadowalającej definicji celów społecznych. Zamiennie używa się takich pojęć, jak cele społeczne i cele polityki społecznej, a pojęcie obydwu tych kategorii celów zawężone jest tylko do sfery funduszu spożycia zbiorowego i sfery społecznych funduszy spożycia. Poza obszarem celów społecznych znajduje się wtedy niemal cała sfera funduszu konsumpcji indywidualnej, która pochodzi z osobistych dochodów ludności z tytułu wkładu pracy, a jest to niesłusznym podejściem kwalifikacyjnym. Por. J. Kaja, *Cele społeczne*, s. 126.

⁹ S. Rychliński, *Polityka społeczna*, Wiedza i Życie 1938, nr 4, s. 213 - 214.

¹⁰ Z prac Zespołu II do spraw Planowania, Komisja do spraw Reformy Gospodarczej, *Gospodarka Planowa* 1981, nr 6, s. 289.

zwę planów społeczno-gospodarczych. Tak zgłaszanym postulatami powinien odpowiadać układ celów perspektywicznego, pięcioletniego i rocznego planu narodowego, ale czy układ celów tych planów odpowiada faktycznie postulowanym wymogom jest trudno stwierdzić na podstawie ramowego zapisu treści, jaki prezentuje wydana ostatnio ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym. Jest to pierwszy zresztą w Polsce Ludowej zapis ustawowy, w którym usiłuje się drogą legislacyjną uregulować strukturę treści planów narodowych, najbardziej szczegółowo planu pięcioletniego, bardziej ogólnie planu perspektywicznego i bardzo enigmatycznie tylko planu rocznego¹¹, co nie stanowi błędu i podyktowane jest różnymi funkcjami tych planów. Wysiłkom ustawodawcy przyświecała tutaj (zapewne?) chęć sformułowania ramowego, mającego jednak obligatoryjny charakter i tym samym silnie ustabilizowany, a nie silnie fluktuujący — jak wykazuje dotychczasowa praktyka¹² — układu treści planów narodowych, zwłaszcza zaś planu pięcioletniego, który staje się podstawowym instrumentem kierowania ze szczybla centrum rozwojem gospodarki narodowej.

W zapisie ustawy, dotyczącym planu pięcioletniego, podobnie też i planu perspektywicznego, nie operuje się bezpośrednio pojęciem celów społecznych, a wprowadza się zastępcze chyba sformułowanie potrzeb społecznych (art. 9, pkt. 2) i założeń polityki społecznej (art. 10, pkt. 2). Charakteryzując bardzo ogólnie układ treści planu rocznego, ustawa wyraża natomiast krótko wymóg, że przedsięwzięcia polityki społeczno-gospodarczej tego planu służą do osiągnięcia długofalowych i bieżących celów społecznych (art. 11, pkt. 1). W porównaniu z zapisem ustawy, kategorią celów społecznych, odnoszonych do wymienionych trzech rodzajów planów, posługuje się dokument końcowy prac zespołu do spraw reformy planowania, lecz cele te włączone zostały do części, zatytułowanej ogólne założenia polityki społeczno-gospodarczej i nie podaje się (poza suchym zapisem) żadnej, bardziej rozpisanej ich specyfikacji¹³. Pomijając kwestie, czy można lub nie można, czy też na ile tylko można utożsamiając cele społeczne z potrzebami społecznymi i założeniami polityki społecznej, cele te nie występują jasno, nie mają wyraźnych płaszczyzn

¹¹ Ustawa z dnia 26 II 1982 o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz. U. 1982, nr 7, poz. 51, art. 9, 10 i 11.

¹² Badania przeprowadzone przez A. Bratkowskiego, R. Kokoszczyńskiego i W. Otta dotyczą zawartości informacyjnej rocznego planu narodowego za lata 1971 - 1976, lecz wyciągnięte wnioski można odnieść, nie popełniając większego błędu, do wszystkich opracowywanych dotychczas zarówno planów rocznych, jak i planów pięcioletnich. Por. opracowanie tych autorów: *Zawartość informacyjna*, s. 164 - 188 oraz J. Rutkowski, *Cele społeczne w wieloletnich planach gospodarczych w Polsce (ujęcie empiryczno-historyczne)*, Gospodarka Planowa 1980, nr 1, s. 25 - 31.

¹³ Dokument końcowy prac Zespołu II do spraw Planowania, Komisja do spraw Reformy Gospodarczej w: A. Łukasiewicz, *Planowanie*, Warszawa 1982, s. 52.

odwzorowania i zagubione zostały wśród celów gospodarczych. Wymienione stwierdzenia dotyczą zarówno ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, jak i wspomnianego już opracowania końcowego zespołu do spraw reformy planowania, a obydwu dokumentów nie można pod tym względem ocenić pozytywnie i żaden nie wyróżnia się bardziej korzystnie. W planie pięcioletnim cele społeczne objęte są faktycznie dwoma punktami układu jego treści, zdecydowaną większość celów obejmuje punkt pierwszy, zatytułowany uwarunkowania rozwojowe i założenia polityki społecznej, a niewielki obszar celów objęty jest punktem drugim, zatytułowanym ustalenia (decyzje) planu centralnego¹⁴. Punkt pierwszy treści tego planu słabo eksponuje, niezbyt przejrzysto i systematycznie też prezentuje cele społeczne, które najpierw charakteryzuje od strony tempa rozwoju i stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych, a potem naświetla je ponownie — takie odnosi się wrażenie — od strony założeń poszczególnych, wyodrębnionych już wyraźnie dziedzin polityki społecznej¹⁵. Natomiast drugi punkt treści planu pięcioletniego, poza innymi występującymi tu zagadnieniami, określa zadania związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa, które należą do sfery konsumpcji zbiorowej i powinny być tym samym prezentowane łącznie z innymi dziedzinami konsumpcji społecznej.

Jak widać, problematyka kształtowania treści planu narodowego, w tym również określania jego celów społecznych i gospodarczych, budzi ciągle wiele wątpliwości i nie doczekała się właściwych rozwiązań, a jakość każdego planu jest ściśle uzależniona od poprawnego formułowania i strukturalnego zapisu celów planowych. Cele planu narodowego wyrażają zamiary ogólnych dążeń czy też określone kierunki zamierzonych działań centrum, nastawionych na realizację najważniejszych problemów poziomu życia ludności i rozwoju gospodarki narodowej, które są rozpatrywane z punktu widzenia długiego horyzontu czasu i preferencji korzyści całego społeczeństwa. Przy próbach porządkowania i systematyzacji rozległej struktury celów planu narodowego, uwzględniając pewne, nie zawsze dające się ściśle wyodrębnić, stopnie autonomiczności, podległości i wzajemnej zależności, staramy się wyróżnić określone płaszczyzny, obszary lub pola tematyczne formułowania celów społecznych i gospodarczych. Przyjmując ogólnosystemowy punkt widzenia, ogarniający najbardziej istotne dziedziny bytu ludności i rozwoju gospodarki narodowej, należy przede wszystkim wyodrębnić cztery płaszczyzny formułowania celów planu narodowego, tj.: 1) płaszczyznę poziomu życia ludności, 2) płaszczyznę wzrostu gospodarczego i potencjału wytwórczego, 3) płaszczyznę proporcji i równowagi gospodarczej, 4) płaszczyznę powiązań gospodarki narodowej z otoczeniem zagranicznym.

¹⁴ Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym, art. 10, ust. 2, 3 i 4

¹⁵ Ibidem, art. 10, ust. 3, pkt. 1, 3, 4, 5 i 6.

III. POZIOM ŻYCIOWY LUDNOŚCI

Ważną płaszczyzną odwzorowania celów planu narodowego, zwłaszcza zaś celów społecznych tego planu, objętych zakresem funduszu konsumpcji indywidualnej i społecznych funduszy spożycia, jest poziom życia ludności, nazywany też mianem stopy życiowej ludności, dobrobytu społecznego i jakości życia ludności. Kategorie te należą do grupy pojęć bliskoznacznych i mogą być uważane za pojęcia równoznaczne¹⁶, jeśli przeprowadzamy jednak ich dokładniejszą analizę, wtedy jakość życia okazuje się pojęciem szerszym od pozostałych, tożsamych już zwykle kategorii, różniącym się głównie niektórymi elementami swych materialnych aspektów, a nie fizycznymi, umysłowymi i duchowymi aspektami jakości życia¹⁷. W polskiej literaturze przyjmuje się najczęściej, że dobrobyt społeczny jest to stopień zaspokojenia potrzeb materialnych i kulturalnych społeczeństwa poprzez strumień dóbr i usług odpłatnych, fundusz konsumpcji zbiorowej i pozostałe społeczne fundusze konsumpcji w danej jednostce czasu¹⁸, którą jest z reguły okres jednego roku. Według tej interpretacji, dobrobyt społeczny składa się z dwóch podstawowych części, tj. dobrobytów ekonomicznego i kulturowego, lecz wyodrębnienie obydwu części nie nastęrcza większych kłopotów i jest dość prostym zabiegiem, natomiast próby sprowadzenia obydwu części do wspólnego, nawet wartościowego mianownika stają się skomplikowanym zabiegiem obliczeniowym. Obydwie części dobrobytu społecznego są zwykle (dotyczy to polskiej teorii i praktyki) charakteryzowane oddzielnie, a cały problem sprowadza się do wyboru odpowiednich, najbardziej symptomatycznych składników czy też mierników-reprezentantów, charakteryzujących wyodrębnione części obszaru pojęciowego dobrobytu społecznego.

Przy kształtowaniu treści planu narodowego punktem wyjścia może być dobrobyt społeczny, określony jego podział na część ekonomiczną i kulturową, które są opisywane przez niezbyt liczny, symptomatyczny zespół mierników, mających ustabilizowany charakter i gwarantujących tym samym możliwość przeprowadzania okresowych analiz porównawczych. Wymienione dwie części dobrobytu społecznego charakteryzowane są zwykle za pomocą kilku, najwyżej trzech lub czterech, podstawowych mierników syntetycznych, a także odpowiednio dobranego, bardziej już licznego zespołu (sześciu do dwunastu), mierników szczegółowych opartych przede wszystkim na stosowaniu naturalnych jednostek miary.

¹⁶ Por. L. Zienkowski, *Poziom życia — metody mierzenia i oceny*, Warszawa 1979, s. 93 - 94.

¹⁷ Por. H. H. Koelle, *An Experimental Study on the Determination of a Definition for the „Quality of Life”*, Regional Studies 1974, no. 1.

¹⁸ Por. A. Luszniwicz, *Statystyka poziomu życia ludności*, Warszawa 1972, s. 12.

Wskaźniki syntetyczne mogą przybrać tutaj — były też niekiedy podawane dotychczas, najczęściej jednak niekompleksowo i sposobem rozsia-
nym — następujące postacie:

1) w zakresie dobrobytu ekonomicznego — poziom i dynamika fun-
duszu konsumpcji ogółem i funduszu konsumpcji na jednego mieszkańca
(z uwzględnieniem i bez uwzględnienia operacji handlu zagranicznego),
dochodów realnych na jednego mieszkańca i płac realnych na jednego
zatrudnionego;

2) w zakresie dobrobytu kulturowego — poziom i dynamika udziału
wydatków na cele polityki społecznej w wydatkach budżetowych ogółem,
poziom i dynamika udziału inwestycji o charakterze socjalnym w in-
westycjach ogółem czy też poziom i dynamika tych wydatków i inwe-
stycji per capita.

W literaturze brak jest szerszych opracowań, poruszających kwestie
syntetycznych mierników, które dotyczą tylko dobrobytu kulturowego,
a stosowane dotychczas, wymienione wyżej mierniki, nie są ciągle zado-
walające i mogą budzić wiele kontrowersji. Nie ma także pełnych danych
dla należytej ich charakterystyki i wymaga to często uproszczonego spo-
sobu liczenia¹⁹. Wskaźniki szczegółowe charakteryzują natomiast dobro-
byt ekonomiczny z punktu widzenia liczby kalorii (w tym np. odsetek
kalorii czerpanych ze skrobii) i ilości białka, spożywanych przez jedną
osobę dziennie, wielkości i wzrostu spożycia najważniejszych dóbr spo-
żywczych, tj. mięsa, tłuszczów, mleka, jaj i ryb, jak i dóbr przemysłow-
wych trwałego użytku, zaspokajających podstawowe obecnie potrzeby
ludzkie, a przypadających rocznie per capita. W zakresie dobrobytu kul-
turowego wskaźniki te opisują zasadnicze aspekty rozwoju społecznego,
charakteryzując określone sytuacje i poprawę stanu zaspokojenia potrzeb
zdrowia, wykształcenia, kultury, czasu wolnego i zabezpieczenia bytu,
zwłaszcza na wypadek choroby i inwalidztwa czy też zabezpieczenia sta-
rości. Istotnego znaczenia nabierają tutaj problemy właściwego doboru
mierników naturalnych, tj. mierników najbardziej charakterystycznych,
dość ostro znamionujących równocześnie sposób zaspokojenia danej po-
trzeby i operowania dość nielicznym ich zestawem (trzy lub cztery wskaź-
niki) dla opisywania danej potrzeby, aby zapewnić czytelność i przej-
rzystość struktury celów.

Innym sposobem kształtowania celów planu narodowego na podsta-
wie dobrobytu społecznego może być klasyfikacja i pomiar jego składni-
ków, zaproponowane przez Instytut Badania Rozwoju Społecznego ONZ
(1966 r.), gdzie wymienia się określoną listę potrzeb podstawowych (grup),
nie wprowadzając ich podziału na kategorię potrzeb przypisanych do-
brobytowi ekonomicznemu i dobrobytowi kulturowemu. Wyróżnia się
tutaj następujące agregatowe rodzaje potrzeb, a mianowicie: 1) wyży-

¹⁹ Por. J. Rosner, *Teoria i praktyka polityki społecznej*, w: *Człowiek w pracy i w osiedlu*, Biuletyn TWWP 1976, nr 3/63/XVI, s. 16 - 19.

wienie, 2) mieszkanie, 3) zdrowie, 4) wykształcenie, 5) rekreacja, w tym min. czas wolny, 6) zabezpieczenie społeczne np. ubezpieczenia chorobowe, zabezpieczenie starości, 7) zagospodarowanie materialne np. urządzenia użyteczności publicznej, sieć handlu detalicznego, zaopatrzenie konsumpcyjne. Dla określenia stopnia zaspokojenia każdej potrzeby stosuje się trzy najbardziej symptomatyczne — według oceny autorów tej koncepcji J. Drewnowskiego i W. Scotta²⁰ — mierniki: jeden ilościowy i dwa jakościowe, a wszystkie oparte na jednostkach pomiaru absolutnego, rzeczowego poziomu lub wskaźnikach udziału kształtowania się wybranych zjawisk społecznych. Pomiar stopnia zaspokojenia każdej potrzeby ma charakter ilościowy (nie wartościowy) i wyrażany jest ilością punktów (równocześnie i procentowo), bo przyjmuje się tutaj odpowiednie wartości progowe, tj. stopień minimalny (punktów zero) i stopień optymalny (punktów sto) zaspokojenia danej potrzeby, a punkty pośrednie określają aktualny (lub postulowany) stan satysfakcjonowania potrzeb i odległość drogi rozwojowej do poziomu optymalnego (wzorcowego). Wymieniona procedura określania dobrobytu społecznego umożliwi nie tylko przeprowadzenie oceny stopnia zaspokojenia poszczególnych potrzeb i wszystkich potrzeb łącznie, wyprowadzenie syntetycznego wskaźnika poziomu życia ludności i łatwe wykorzystanie tego wskaźnika do porównań międzynarodowych, lecz również opracowanie konkretnych programów usuwania powstałych dysproporcji i poprawy zaspokojenia potrzeb społecznych²¹.

Poza prezentowanym wyżej podejściem metodologicznym, innym sposobem wykorzystania dobrobytu społecznego do ukształtowania struktury celów planu narodowego i nadania jej większej spójności może być posłużenie się jedną z możliwych, dość licznie nawet wykształconych już indywidualnych koncepcji różnych autorów polskich lub zagranicznych. Wysoce pomocne mogą okazać się zwłaszcza koncepcje J. Drewnowskiego, L. Zienkowskiego i P. I. Knoxa, z których najbardziej rozwiniętą — głównie pod względem formalnej klasyfikacji potrzeb — jest koncepcja L. Zienkowskiego, ponieważ obejmuje dwanaście rodzajów (grup) potrzeb, a pozostałe tylko dziewięć kategorii potrzeb²². Koncepcje tych autorów mają pewien wspólny, powtarzający się zestaw potrzeb, zgodny z przedstawioną oenzetowską klasyfikacją potrzeb, a występujące rozbieżności dotyczą innego rozłożenia akcentów, jeśli chodzi o dalsze rozszerzenie pojęcia dobrobytu społecznego i wprowadzenie nowych elementów — cze-

²⁰ J. Drewnowski, W. Scott, *The Level of Living Index, United Nations Research Institute for Social Development*, Geneva 1966, Research Notes 4.

²¹ H. Kryński, *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, Warszawa 1978, s. 208.

²² J. Drewnowski, *On Measuring and Planning the Quality of Life*, Hague—Paris 1974; L. Zienkowski, *Poziom życia*, s. 99 - 100 oraz P. J. Knox, *Level of Living: A Conceptual Framework for Monitoring Regional Variations in Well-Being*, Regional Studies 1974, no. 1.

go domagają się niektórzy autorzy²³ — poza tradycyjny jego zakres potrzeb. I tak np. J. Drewnowski dodaje jeszcze ubranie (odzież), bezpieczeństwo, środowisko społeczne i środowisko fizyczne, z kolei L. Zienkowski wprowadza dodatkowo kulturę, zatrudnienie i warunki pracy, porządek publiczny i bezpieczeństwo, podział dochodów, konsumpcji i majątku, stratyfikację i mobilność społeczną, rodzinę i życie seksualne (!), natomiast P. I. Knox dokłada jeszcze status społeczny, zatrudnienie i stabilność społeczną²⁴. Jeszcze bardziej rozbudowana jest kategoria jakości życia, którą posługuje się H. H. Koelle, wyróżniając określoną, silnie wyspecyfikowaną strukturę, obejmującą cele podstawowe, pośrednie i podcele, a stanowiącą równocześnie podstawę do określenia kierunków preferencji społeczeństwa i relatywnego natężenia potrzeb, dotyczących różnych aspektów życia²⁵. Cele podstawowe charakteryzują cztery najważniejsze aspekty życia społeczeństwa, tj. aspekty materialne, fizyczne, umysłowe i duchowe, każdy cel podstawowy jest dalej specyfikowany i podzielony na cztery cele pośrednie, wreszcie szesnaście celów pośrednich dzieli się jeszcze na około sto podcelów łącznie. Wykorzystanie koncepcji H. H. Koelle do zbudowania strukturalnej makiety celów planu narodowego, głównie celów społecznych, jest niemożliwe bez dokonania niezbędnej jej weryfikacji i korekty, polegającej na wyeliminowaniu wszystkich elementów trudno mierzalnych i nie poddających się jednoznacznej kwantyfikacji, zredukowaniu ilości celów i uproszczeniu tym samym struktury celów dla nadania jej większej użyteczności praktycznej.

Wszystkie te, wymienione wyżej, koncepcje lub określone kombinacje ich rozwiązań metodologicznych mogą stać się realną podstawą dla koniecznej systematyzacji i uporządkowania mało przejrzystej, trudno czytelnej i niezbyt konsekwentnie kształtowanej dotychczas struktury celów społecznych. W wieloletnich planach narodowych Polski Ludowej operuje się również nieustabilizowanym, wysoce zmiennym i nieciągłym językiem opisu celów np. ochronę środowiska naturalnego zaczyna opisywać, dość fragmentarycznie zresztą, dopiero plan na lata 1966 - 1970 i nie awansowała ona jeszcze do rangi celu planu narodowego, słabo opisywane było zawsze zaspokojenie potrzeb związanych z warunkami pracy, podobnie też możliwości wypoczynku i rekreacji, a natężenie opisu postulatów sprawiedliwości ekonomicznej, poza planem trzyletnim, znacznie osłabło do dzisiaj włącznie²⁶. Wymaga to albo zdecydowanego opowiedzenia się za jakąś, konkretnie określoną koncepcją, wprowadzenia pewnych jej modyfikacji z punktu widzenia naszych realiów społecznych i przyjęcia do praktycznej realizacji, albo podjęcia niezbędnych prac metodologicznych, zmierzających do wykształcenia nowej i dość gruntownie

²³ Por. L. Zienkowski, *Poziom życia*, s. 108 - 110.

²⁴ Ibidem, s. 99.

²⁵ H. H. Koelle, *An Experimental Study*.

²⁶ J. Rutkowski, *Cele społeczne*, s. 27 - 31.

zmienionej, a następnie oficjalnie aprobowanej dla rozwiązań planistycznych koncepcji dobrobytu społecznego. Jest rzeczą nawet pewną, że wystąpi wtedy — w obydwu przypadkach — potrzeba wyjścia poza tradycyjny zakres składników treści dobrobytu społecznego i uwzględnienia szeregu dalszych elementów, które mogą dotyczyć przede wszystkim problematyki zatrudnienia i warunków pracy, środowiska naturalnego i jego zanieczyszczeń, porządku publicznego i bezpieczeństwa.

IV. WZROST GOSPODARCZY I POTENCJAŁ WYTWÓRCZY

W naszej literaturze wzrost gospodarczy i potencjał wytwórczy rozpatrywane łącznie jako płaszczyzna formułowania celów planu narodowego, nazywane były dotychczas częściej płaszczyzną rozwoju sił wytwórczych czy też płaszczyzną rozwoju bazy materialno-wytwórczej kraju. Omawiane cele społeczne, jakie sformułowane zostały poprzednio na gruncie określonej koncepcji dobrobytu społecznego, wymagają dla swego urzeczywistnienia znacznych nakładów materialnych i systematycznego wzrostu produkcji, dokonywanego głównie poprzez powiększanie i doskonalenie potencjału wytwórczego. Wzrost produkcji, zwłaszcza permanentny i wysoki wzrost produkcji, niezbędny dla krajów słabo rozwiniętych gospodarczo, w tym również obecnej Polski, wymaga przeznaczania dużej części dochodu narodowego na inwestycje produkcyjne, które stwarzają silne zagrożenie dla zaspokojenia bieżących potrzeb konsumpcyjnych ludności, doraźnej poprawy świadczenia usług społecznych i rozwoju infrastruktury społecznej. W krajach socjalistycznych — jak wykazują to doświadczenia ubiegłych lat — konflikt ten jest skuteczniej łagodzony dopiero po okresie intensywnej industrializacji kraju, stworzeniu podstawowego kompleksu przemysłowego i przejściu do bardziej zrównoważonego, mniej agresywnego równocześnie wzrostu gospodarczego.

Wzrost gospodarczy jest płaszczyzną rozwiązywania problemów dotyczących kształtowania ogólnego tempa rozwoju gospodarki narodowej, mierzonego głównie za pomocą stopy wzrostu dochodu narodowego, tempa wzrostu wszystkich działów produkcji materialnej i niektórych gałęzi, nabierających aktualnie istotnego znaczenia rozwojowego, a także problemów dotyczących uruchomienia i stopnia wykorzystania podstawowych czynników wzrostu gospodarczego. W praktyce planistycznej szczybla centrum, wymóg systematycznego zwiększania wolumenu produkcji społecznej jest sprawą zupełnie bezsporną, ale wyznaczenie konkretnego tempa wzrostu dochodu narodowego nie jest decyzją łatwą, budzi wiele kontrowersji i wymaga podjęcia szeregu wieloszczeblowych, wieloetapowych też konsultacji społecznych. Wybór tempa wzrostu dochodu narodowego jest zawsze — jak stwierdza M. Kalecki — aktem kompromisu między konsumpcją na bliższą i dalszą metę, gdzie istotną rolę odgrywa jednak efektywność inwestycji i korzystne jej efekty wzrostowe, które mogą

dość skutecznie łagodzić ów konflikt decyzyjny i zmniejszać ofiary teraźniejszości na rzecz przyszłości²⁷. W planie narodowym, po przeprowadzeniu wariantowych przymiarek i końcowych procesach negocjacyjnych, odbytych między sejmem i rządem zapisana zostaje jedna z możliwych stóp wzrostu dochodu narodowego, a zapis ten był dotychczas zapisem jednowymiarowym, chociaż nie ma żadnych przeszkód do operowania tutaj zapisem widełkowym, charakteryzującym się małym rozwarciem proponowanych stóp wzrostu. Określona stopa wzrostu dochodu narodowego, nawet jeśli stosuje się zapis jednowymiarowy, dopuszcza różne warianty tempa wzrostu poszczególnych działów i gałęzi produkcji materialnej, a nie przesądza ich tempa wzrostu jednoznacznie i możliwe jest dlatego — wbrew inercji tradycyjnych rozwiązań — jego zapisywanie z podaniem dopuszczalnych granic wariantowania. Nie wprowadzana też była najczęściej do planu narodowego stopa wzrostu produktu globalnego i zadowalano się jedynie stopą wzrostu dochodu narodowego, podczas gdy obydwie te stopy, rozpatrywane łącznie, tworzą interesującą relację strukturalną i określają kształtowanie się wskaźnika dochodowości produkcji społecznej²⁸. Jednocześnie plany narodowe nie zawsze zawierają pełny lub właściwy zestaw tempa wzrostu działów, najważniejszych gałęzi i branż czy też wiodących produktów-reprezentantów, lecz charakteryzują się zbyt drobiazgowym, niestabilnym zarazem rozpisywaniem tempa wzrostu poszczególnych, mniej lub więcej znaczących produktów. Na skutek braku niezbędnych, bardziej ogólnych i systematycznie podawanych — według jednolitych kryteriów języka planu — informacji nie ma możliwości strategicznego patrzenia na układ planowych relacji wytwórczych.

Na wzrost gospodarczy wpływa wiele rozmaitych czynników, lecz postulaty polityki ekonomicznej państwa adresowane są zwykle do dwóch podstawowych ich rodzajów, tj. czynników rzeczowych i osobowych. Wymienić tu należy przede wszystkim rozporządzalne środki pracy i przedmioty pracy, metody i techniki wytwarzania, potencjał ludzki i jego kwalifikacje, doświadczenia i umiejętności posługiwania się środkami produkcji, a także zasoby wiedzy krajowej i bogactwa naturalne kraju. Obydwa te czynniki produkcji objęte są procesem stymulacji ze szczybla centrum, mającej zapewnić niezbędne warunki do realizacji postulatów wzrostu gospodarczego i zaspokojenia indywidualnych potrzeb ludności, jak i potrzeb tzw. konsumpcji społecznej łącznie ze spożyciem zbiorowym. Na podstawie analizy potrzeb społeczeństwa i konieczności rozwojowych, aktualnego stanu gospodarki narodowej i jej uwarunkowań, centrum zmierza do odpowiedniego ukształtowania wielkości, struktury i efektywności występowania tych czynników, posługując się bądź werbalnymi

²⁷ M. Kalecki, *Z zagadnień gospodarczo-społecznych Polski Ludowej*, Warszawa 1964, s. 73.

²⁸ Por. O. Lange, *Teoria reprodukcji i akumulacji*, Warszawa 1961, s. 24.

sformułowaniami kierunkowymi bądź też zapisami ściśle skwantyfikowanymi.

Jeśli chodzi o kształtowanie rzeczowych czynników wzrostu gospodarczego, stanowiących materialną bazę wzrostu produkcji i zaspokojenia potrzeb, centrum powinno ograniczać się do podejmowania koniecznych działań nakierowujących i uzupełniających, umożliwiając przedsiębiorstwom prezentowanie i realizowanie własnych koncepcji rozwojowych. Aspiracje centrum mogą tutaj sprowadzać się — zwłaszcza obecnie, kiedy wdrażany jest istotnie zreformowany, nowy system gospodarczy — do formułowania swych, kierunkowo i punktowo określonych preferencji, wielkości i zakresu (ilościowo wyznaczonych) postulowanych przedsięwzięć rządowych, pułapów działania i ograniczeń finansowych (pewnych typów nakładów) czy też wymogów efektywności i zakazu uruchomienia pewnych działań. Z punktu widzenia preferencji makroekonomicznych niezbędne staje się przede wszystkim rozwiązywanie następujących kwestii:

1) określenie maksymalnej stopy nakładów na inwestycje centralne, wydzielając równocześnie poziom inwestycji produkcyjnych i socjalnych, a także kryteriów i wymogów efektywności większych inwestycji produkcyjnych nie tylko centralnych, lecz i przedsiębiorstw;

2) kształtowanie głównych kierunków doskonalenia narzędzi pracy z punktu widzenia rozwoju techniki i obniżki kosztów wytwarzania wyrobów, procesów wdrażania postępu technicznego i wyzwiania oddolnego dynamizmu innowacyjnego, posługując się zarówno werbalnymi sformułowaniami kierunkowymi, jak i przykładami konkretnych działań rządowych;

3) formułowanie zakresu i kierunków prac poszukiwawczo-geologicznych, stopnia zagospodarowania rozporządzalnej bazy surowcowej i energetycznej kraju, a także niezbędnych kierunków ograniczenia marnotrawstwa użytecznych materiałów i zmniejszenia zużycia materiałowo-technicznego na cele produkcji społecznej, operując tutaj możliwie szeroko skwantyfikowanym językiem opisu;

4) zapewnienie pełnej aktywizacji faktycznej nadwyżki ekonomicznej, która jest — według definicji P. A. Barana — różnicą między faktyczną bieżącą produkcją społeczną a faktyczną bieżącą konsumpcją ludności, na intensyfikację i dynamizację procesów wzrostu gospodarczego, pomijając problemy wykształcenia potencjalnej i optymalnej nadwyżki ekonomicznej²⁹, które mogą być rozgrywane poza treścią planu narodowego.

W odniesieniu do osobowych czynników wzrostu gospodarczego, tj. ludzi, stanowiących zawsze istotny element każdego systemu ekonomicznego, centrum stawia sobie również do realizacji określone postulaty polityko-gospodarcze, zapisywane językiem planu narodowego. Kształtowanie ilościowych i jakościowych aspektów czynnika ludzkiego jest dla cen-

²⁹ P. A. Baran, *Ekonomia polityczna wzrostu*, Warszawa 1963, s. 21 - 42.

trum dość trudną płaszczyzną działania planistycznego, ponieważ istota ludzka stanowi system wykazujący takie cechy, jak samoregulacja, celowość zachowania się, zmierzanie do wiązki celów i rozmyślność działania³⁰. Wysuwane tutaj, najważniejsze cele planowego działania centrum, powinny sprowadzać się do kształtowania następujących aspektów czynnika ludzkiego:

1) możliwie pełnego wykorzystania istniejących rezerw siły roboczej i likwidowania groźniejszych postaci bezrobocia, tj. bezrobocia występującego już nagminnie i utrzymującego się bardziej długotrwale, czyli konsekwentnej realizacji postulatu pełnego zatrudnienia, operując nielicznym, ilościowo wymiernym i ustabilizowanym zestawem danych planistycznych;

2) racjonalnego zatrudnienia wszystkich czynnych zasobów siły roboczej i podziału pracy zawodowej, właściwego wykorzystania kadr kwalifikowanych i doboru kadr kierowniczych, sprawnej organizacji pracy i wzrostu wydajności pracy, formułując możliwości zatrudnienia, proponowane relacje zatrudnieniowe i pożądane wskaźniki wzrostu wydajności pracy, a rozgrywając resztę spraw na gruncie polityki motywacyjnej i polityki kadrowej, realizowanej poza obszarem treści planu narodowego;

3) upowszechnienia szkolnictwa średniego i szerokiego kształcenia na poziomie studiów wyższych, stymulowania poziomu kształcenia i rozwoju kierunków studiów, podnoszenia kwalifikacji zawodowych i odnawiania wiedzy specjalistycznej, posługując się głównie symptomatycznymi wskaźnikami dynamiki, charakteryzującymi omawiane zjawiska od strony ponoszonych nakładów, jak i spodziewanych efektów.

Innymi podziałami czynników wzrostu gospodarczego czy nawet — szerzej biorąc — rozwoju społeczno-gospodarczego, wykorzystywanymi dla systematyzacji tej płaszczyzny formułowania celów, mogą być bardziej rozbudowane koncepcje klasyfikacji czynników. Wymienić tu należy przede wszystkim koncepcje J. Pajestki i K. Secomskiego, którzy prezentują inny sposób podejścia do klasyfikacji czynników wzrostotwórczych, wychodzą zdecydowanie poza klasyfikację głównie zasobową i wyróżniają ponadto czynniki efektywnościowe i instrumentalne czy też czynniki specjalne i społeczne³¹. Koncepcje wspomnianych autorów nie nadają się jednak bezpośrednio, tj. bez dokonania ich niezbędnych weryfikacji i modyfikacji, do praktycznego kształtowania treści planu narodowego, lecz stają się interesującym punktem wyjścia i źródłem inspiracji metodologicznych.

³⁰ J. Gościński, *Sterowanie i planowanie — ujęcie systemowe*, Warszawa 1982, s. 45 - 46.

³¹ Dotyczy to podziału J. Pajestki na czynniki zasobowe, efektywnościowe i instrumentalne (systemowe i nakładów społecznych), a także podziału K. Secomskiego na czynniki ekonomiczne (tradycyjne i nowoczesne), specjalne i społeczne, rynku i popytu ludności. J. Pajestka, *Czynniki i współzależności rozwoju*, s. 32-44 oraz K. Secomski, *Elementy polityki ekonomicznej*, Warszawa 1970, s. 77 - 80.

V. PROPORCJE I RÓWNOWAGA GOSPODARCZA

Inną, niezmiernie doniosłą płaszczyzną formułowania celów planu narodowego, poza omówionymi już płaszczyznami dobrobytu społecznego i wzrostu gospodarczego, jest płaszczyzna proporcji i równowagi gospodarczej, której przestrzeganie gwarantuje racjonalne funkcjonowanie i rozwój gospodarki narodowej. Przyjmując określoną koncepcję zaspokojenia potrzeb społeczeństwa i wzrostu gospodarczego, opartą na preferencjach centralnych i systemie konsultacji społecznych, centrum może określić niezbędną siatkę, dość rozległych zresztą i bardzo trudnych do stymulującego regulowania proporcji makroekonomicznych. Do nich należą przede wszystkim proporcje: 1) podziału produktu globalnego i dochodu narodowego, 2) rozwoju poszczególnych gałęzi i branż wytwarzania, 3) sfery wymiany i obrotu gospodarczego, 4) gospodarowania czynnikiem ludzkim, 5) terenowego rozmieszczenia sił wytwórczych. Wymienione grupy proporcji, rozpisywane następnie jeszcze bardziej szczegółowo, nie mogą być jednak ustalane przez centrum całkiem swobodnie, gdyż determinuje je istniejąca nieprzystawność aparatu wytwórczego i siły roboczej, inercja rozwiązań technologicznych i techniczno-bilansowe prawa produkcji oraz bariera konsumpcji i bariera handlu zagranicznego.

W planach narodowych sfera podziału produktu globalnego i dochodu narodowego opisywana była dotychczas z punktu widzenia zasadniczego tylko podziału dochodu narodowego na część konsumowaną i akumulowaną, a brakowało najczęściej pełnej i bardziej rozwiniętej charakterystyki całej sfery tego podziału. Pomijane były interesujące relacje podziału produktu globalnego na dochód narodowy i fundusz restytucji, które określają ogólną efektywność funkcjonowania gospodarki narodowej, mierzoną za pomocą stopy dochodu narodowego, natomiast fundusz restytucji nie był charakteryzowany od strony głównych elementów jego wewnętrznej struktury. Fundusz konsumpcji nie był systematycznie dzielony na konsumpcję indywidualną i zbiorową, a obydwie te części funduszu konsumpcji nie były rozpisywane na podstawowe swe elementy składowe i nie mogły być znane, a tym samym przewidywane, bardziej analitycznie ujęte tytuły i relacje dochodowo-wydatkowe społeczeństwa. Podobnie też fundusz akumulacji opisywany był głównie przez stopę akumulacji, nie przedstawiano jednak pełnej i szerszej usystematyzowanej wewnętrznej struktury jego podziału, lecz pewnych informacji ex post — dotyczy to zresztą i innych omawianych tu proporcji — dostarczają nam dopiero roczniki statystyczne.

Proporcje rozwoju poszczególnych, najbardziej symptomatycznych dla danego etapu rozwojowego kraju, gałęzi i branż wytwarzania charakteryzowane były zwykle, łącznie z wieloma innymi, mniej lub bardziej ważnymi dziedzinami produkcji, od strony planowanego tempa ich rozwoju. W planie narodowym brakowało natomiast bezpośredniej charakterystyki proporcji i równowagi procesu wytwarzania, przeprowadzanej na pod-

stawie planistycznej tablicy W. Leontiefa, która ani nie była wprowadzana do treści omawianego planu, ani też nie stanowiła niezbędnego łącznika do planu narodowego. Nie było dlatego rzeczą wiadomą, czy określone tempo rozwoju poszczególnych, wyróżnianych dziedzin produkcji na okres planowy ma należycie skoordynowane uzasadnienie empiryczne i metodologiczne, czy wyprowadzone zostało — jak to często bywało — na zasadzie wielkiej władzy i wielkiej intuicji centrum. Opisywanie proporcji gałęziowych i branżowych za pomocą tempa rozwoju określonych dziedzin produkcji bez równoczesnego posługiwania się planowanym układem zależności wytwórczych, opartych na tablicy W. Leontiefa jest pośrednim i niewystarczającym opisem tych proporcji, który osłabia wiarygodność postulowanych relacji wzrostowych i pozbawia zainteresowane strony możliwości przeprowadzania własnych rachunków planistycznych.

Jeśli chodzi o proporcje sfery wymiany i obrotu wewnętrznego, plany narodowe powinny je opisywać z wyraźnym, czytelnym wyróżnieniem trzech głównych rodzajów występujących tutaj równowag, tj. rynku konsumenckiego, zaopatrzeniowo-kooperacyjnej i inwestycyjnej. Wymienione rodzaje równowag nie były dotychczas opisywane jednakowo z punktu widzenia zawartości informacyjnej (ilości kategorii opisu), najszerzej rozpisywana była zawsze równowaga inwestycyjna, a prawie jednakowym stopniem opisu objęte były równowagi rynkowa i zaopatrzeniowa, które dość nieregularnie zamieniały się jednak miejscami swej kolejności. Ponadto równowagi te charakteryzowały się również niejednakową zawartością opisu ich strony popytowej i podażowej, bo równowaga inwestycyjna i zaopatrzeniowa były rozlegle opisywane od strony popytu, a dużo słabiej od strony podaży, natomiast równowaga rynkowa była przede wszystkim opisywana od strony podaży, a bardzo słabo (znacznie słabiej niż pozostałe rodzaje równowag) od strony popytu. Dla uporządkowania treści planu narodowego niezbędne jest: 1) wyrównanie zawartości informacji i większa systematyzacja opisu obydwu stron rozpatrywanych rodzajów równowag, 2) przyjęcie określonych, mniej licznych i bardziej ustabilizowanych równocześnie kategorii opisu strony popytowej i podażowej tych równowag, 3) wprowadzenie zestawienia globalnego popytu i podaży rynkowej, zaopatrzeniowej i inwestycyjnej, a także ich zestawienia według wybranych, najważniejszych tylko przekrojów cząstkowych.

W planach narodowych najslabiej, spośród wszystkich omawianych tu proporcji, opisywane były dotychczas proporcje gospodarowania czynnikiem ludzkim, których olbrzymi wpływ na dynamikę wzrostu gospodarczego i efektywność funkcjonowania gospodarki narodowej jest całkiem bezsporny. Proporcje te charakteryzowano głównie z punktu widzenia globalnego popytu i podaży siły roboczej, podając równocześnie wymagane ilości nowych miejsc pracy i ogólną ich alokację gałęziową, lecz nie prze-

prowadzano bardziej rozwiniętych charakterystyk strukturalnych i bilansowych rachunków planistycznych. Nie doczekały się ciągle ujęć planistycznych takie proporcje zatrudnieniowe, jak ogólny stopień aktywności zawodowej i produktywizacji społeczeństwa, sektorowe (sektor I, II i III) i gałęziowe (produkcyjne i nieprodukcyjne) struktury zatrudnieniowe, określające nowoczesność i efektywność zagospodarowania czynnych zasobów siły roboczej. Wymienione proporcje nie wyczerpują całokształtu możliwych do planistycznego odwzorowania i najważniejszych proporcji zatrudnienia, lecz stanowią pewne, niezwykle istotne i niezbędne równocześnie minimum relacji zatrudnieniowych, których racjonalne kształtowanie jest doniosłym celem polityki gospodarczej państwa.

Ważną dziedziną proporcji gospodarczych, wymagających odwzorowania na makiecie planu narodowego, są również proporcje dotyczące terenowego rozmieszczenia sił wytwórczych, które opisuje się głównie za pomocą lokalizacji inwestycji produkcyjnych i nieprodukcyjnych, zamierzając ograniczać i eliminować enklawy niedorozwoju społeczno-gospodarczego na obszarze kraju. W polityce lokalizacyjnej szczebla centrum chodzi przede wszystkim o realizację trzech celów: 1) zapewnienie bardziej równomiernego podziału dochodów i majątku osobistego ludności na poszczególnych obszarach struktury administracyjnej kraju, 2) zapewnienie ludności zamieszkującej różne części kraju bardziej wyrównanych warunków tzw. startu życiowego, 3) zapewnienie bardziej sprawnego przebiegu procesów gospodarczych i potaniecie kosztów funkcjonowania aparatu gospodarczego. Proporcje terytorialne mogą być charakteryzowane od strony nakładów, tj. zamierzonych procesów industrializacji i urbanizacji, rozmieszczenia sieci komunikacyjnej i handlowej, zagospodarowania turystycznego i gęstości infrastruktury społecznej, jak i od strony spodziewanych efektów dochodowych ludności, efektów socjalnego i kulturalnego bytu społeczności lokalnych czy też sprawności i efektywności funkcjonowania terenowego aparatu gospodarczego. Dla wprowadzenia tego opisu niezbędny jest dobór odpowiednich, najbardziej symptomatycznych i nielicznych mierników-reprezentantów, opisujących nakłady i efekty podejmowanych działań planowych, lecz mających równocześnie ustabilizowany charakter na dłuższy czas.

VI. POWIĄZANIA GOSPODARKI NARODOWEJ Z OTOCZENIEM ZAGRANICZNYM

Wreszcie ostatnią, wyróżnioną tutaj płaszczyzną odwzorowania celów planu narodowego jest płaszczyzna powiązań gospodarki narodowej z otoczeniem zagranicznym, które wywiera zawsze określony, mniej lub bardziej silny, wpływ na wewnętrzne procesy społeczne i gospodarcze danego kraju. Najstarszą, tradycyjną już dziedziną międzynarodowych po-

wiązań gospodarczych jest wymiana dóbr i usług, zajmująca ciągle kluczową pozycję i ulegająca stale rozszerzaniu, lecz obecnie wykształciły się również inne dziedziny powiązań i nabierają coraz większego znaczenia, zwłaszcza dla krajów słabiej rozwiniętych. Do dziedzin tych należą przede wszystkim wymiana wiedzy o nowoczesnej technologii (tj. transfer technologii), rozwijanie stosunków kredytowych w formie przepływu środków finansowych i rzeczowych, jak też wpływ otoczenia zewnętrznego na kształtowanie się wzorców konsumpcji, motywacji i postaw psychospołecznych ludności danego kraju³². Odwzorowanie wymienionych, czterech najbardziej istotnych dziedzin powiązań zagranicznych nie jest procesem jednakowo łatwym z planistycznego punktu widzenia, ponieważ poszczególne dziedziny nie były dotychczas oparte na równym zasobie ewidencji i informacji, nie mają jednakowo rozwiniętego warsztatu planistycznego i równych tradycji planistycznego odwzorowania. Jeśli odwzorowanie wymiany dóbr i usług, transferu technologii i stosunków kredytowych jest równocześnie stosunkowo prostym zabiegiem planistycznym, to odwzorowanie różnych, możliwych przejawów tzw. efektów demonstracji i imitacji nie jest postulatem łatwym do planistycznej realizacji, bo napotyka wiele przeszkód natury koncepcyjnej i metodologicznej.

W planach narodowych problematyka powiązań zagranicznych rozpatrywana jest głównie od strony wymiany dóbr i usług, a uzupełniają to najwyżej pewne, dość luźno i niesystematycznie przytaczane informacje o eksporcie i imporcie licencji, bezpośredniej wymianie myśli technicznej i transferze technologii. Jednocześnie brak jest zupełnie informacji na temat stosunków kredytowych, jakie łączą nasz kraj z innymi krajami, przewidywanych zmian tych stosunków na okres planowy i zamierzeń centrum dotyczących poprawy bilansu płatniczego czy też stopnia zmniejszenia zadłużenia kraju wobec określonych kategorii naszych wierzycieli. Wymiana dóbr i usług natomiast była odwzorowana zwykle poprzez podawanie globalnych wielkości eksportu i importu (nie tylko chyba towarowego) z wyróżnieniem dwóch podstawowych obszarów płatniczych (KK i KS), a rzadziej także struktury eksportu i importu według podstawowych pięciu grup towarowych, z całkowitym pominięciem sfery usług. Ciągle brakuje jasnej, zdecydowanej ustabilizowanej charakterystyki struktury rodzajowej eksportu i importu, wyraźnego określenia wielkości i pozycji wymiany usług, tj. ich udziału w globalnych operacjach eksportowo-importowych, jak i wyodrębnienia określonej, agregatywnej struktury wymiany usług i uzupełniania tymi informacjami treści planu narodowego.

Powiązania gospodarki narodowej z otoczeniem międzynarodowym również nie były dotychczas charakteryzowane wskaźnikami osiągnięcia

³² M. Ostrowski, Z. Sadowski, *Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 1978, s. 110-113.

odpowiedniego stopnia otwarcia tej gospodarki, który gwarantuje pozytywny, stymulujący wpływ otoczenia zagranicznego na wewnętrzne procesy rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. We współczesnej teorii operuje się pewnymi, nie zawsze jednak docenianymi należycie przez praktykę planistyczną, kryteriami czy też miernikami otwarcia gospodarki narodowej i dąży się, wykorzystując dostępne środki regulacji, do osiągnięcia najbardziej korzystnych ich wartości. Istotnego znaczenia nabierają zwłaszcza takie podstawowe mierniki, jak³³:

- wielkość obrotów handlu zagranicznego (eksport plus import ogółem) per capita, a jeśli obroty te przekraczają 250 dolarów (w cenach 1970 roku), gospodarka narodowa nabiera dopiero otwartego charakteru;
- wielkość obrotów handlu zagranicznego w stosunku do dochodu narodowego, a jeśli udział tych obrotów przekracza 25%, nadaje to gospodarce narodowej cechę otwartości;
- współczynnik elastyczności obrotów handlu zagranicznego, a także elastyczności eksportu i importu względem dochodu narodowego, które to współczynniki powinny być wyższe od jedności i ustabilizowane na wysokim poziomie.

W gospodarce charakteryzującej się dużym stopniem otwarcia współczynnik elastyczności obrotów handlu zagranicznego względem dochodu narodowego jest znacznie wyższy od jedności i kształtuje się zwykle w granicach dwóch, najczęstsza granica oscylacji 1,7-2, wykazując równocześnie dość ustabilizowaną tendencję rozwoju. Określając planowe założenia dotyczące stopnia otwarcia gospodarki narodowej nie wystarcza jednak, aby posługiwać się wyłącznie współczynnikiem elastyczności obrotów handlu zagranicznego, gdyż współczynnik ten nie odzwierciedla rozbieżności, występujących między obrotami eksportu i importu. Dlatego należy, wraz z ogólnym współczynnikiem elastyczności handlu zagranicznego, określać planowe kształtowanie się współczynników elastyczności eksportu i importu względem dochodu narodowego, co jest niezbędne dla zapewnienia większej czytelności i pogłębienia wartości poznawczych treści planu narodowego. Pewne trudności mogą powstać, jeśli chodzi o opanowanie procedur planowania i przełamywanie nawyków pomijania dotychczas wszystkich tych, wymienionych poprzednio mierników otwarcia gospodarki narodowej, lecz pokonanie barier organizacyjnych, metodologicznych i inercji starych przyzwyczajzeń przyniesie bezsporne, merytoryczne korzyści planistyczno-analityczne.

Wydaje się również konieczne, aby zawartość informacyjną planu narodowego uzupełnić o dane dotyczące stosunków kredytowych, wykazując wielkości przypadających na dany okres planowy spłat zaciągniętych kredytów według głównych obszarów płatniczych i głównych wierzycieli, jak i możliwości ich pokrycia niezbędnym eksportem i przewidywane kształtowanie się dalszego zadłużenia kraju. Prowadzone tu-

³³ J. Kleer, *Strategia gospodarcza krajów RWPG*, Warszawa 1975, s. 216 - 220

taj rachunki planistyczne mają sprzyjać dążeniu do zachowania odpowiedniej i uświadamiania sobie aktualnie występującej granicy bezpieczeństwa zadłużenia kraju, mierzonej za pomocą stopy obsługi długu zagranicznego, która wyraża stosunek całości wydatków związanych z obsługą i spłatą długu (raty, odsetki i opłaty manipulacyjne) do wartości eksportu³⁴. Wtedy możliwe staje się porównanie naszej, przewidywanej stopy obsługi długu zagranicznego z poziomem tej stopy, jaką stosują międzynarodowe organizacje finansowe i banki prywatne, do wyciągania odpowiednich wniosków realizacyjnych i dokonywania niezbędnych korekt, np. polityki eksportowej, polityki spłaty kredytów, czy też polityki dodatkowego zadłużania się. Występujące informacje mogą równocześnie posłużyć do prowadzenia planistycznych rachunków efektywnościowych, które pozwalają ocenić przewidywane efekty wykorzystania kredytów zagranicznych dla rozwoju produkcji eksportowej, mierzone wewnętrzną stopą zysku lub stopą przychodu z punktu widzenia obowiązującej stopy oprocentowania kredytów, powiększonej o opłaty manipulacyjne. Wszystkie te informacje, jak i wiele innych poprzednio już wymienionych, a dotyczących zasadniczych płaszczyzn odwzorowania celów planowania społeczno-gospodarczego powinny przyczynić się do pewnej systematyzacji, zwiększenia zwartości i informacyjnego wzbogacenia teleologicznych aspektów treści planu narodowego.

FORMING THE RANGE AND CONTENTS OF THE TARGETS OF NATIONAL PLAN

in relation to the provisions of the Socio-Economic Planning Act

S u m m a r y

The present article attempts at forming the range and contents of the targets of national plan, problems which has never been profoundly analysed and still are a serious shortcoming of our national plans. The recently enacted Socio-Economic Planning Act attempts to form targets of those plans — on the way of legislation, which is the first time in Poland to do so-defining framework of contents of the plan, yet it is done not always correctly and lacks consequence. The article is intended to order and rationalize the structure of targets of national plan, attribute it with more coherence and complex outlook what has a substantial impact on increasing the load of information and performing the stimulating and organizing functions of national plan. Adopting the view point of the general system, including the basic domains of population existence and the development of the national economy, four areas of formulating targets of national plan can be defined, i.e.: 1) standard of living of the population, 2) economic growth and manufacturing potential, 3) proportions and economic equilibrium, 4) relations of

³⁴ D. Rosati, *Nie bójmy się długu*, Polityka-Eksport-Import 1981, nr 1 (105), s. 19.

national economy to the international markets. The following is estimated in each area: the previous and up to date range and way of formulating targets of future activities of the center, it is also proposed to introduce more or less radical changes or their reformulation to foster the cognitive values of the plan. The suggested structure and contents of targets of the national plan are not a ready-to-apply design, they are posing a problem and attempt to systemize and indicate directions of improving teleological aspects of national plan.