

ZDZISŁAW DĄBROWSKI

## AKTUALNE KONCEPCJE PLANOWANIA (GOSPODARKI NARODOWEJ)

Studium porównawcze doświadczeń Francji i Polski

### 1. PRZYCZYNY WPROWADZENIA PLANOWANIA OGÓLNONARODOWEGO

W przypadku Francji, jak również i Polski, planowanie gospodarki narodowej, spełniające funkcję instrumentu polityki gospodarczej państwa, stało się trwałym faktem dopiero po 1945 roku. Zachodzi tym samym ciałkiem wyraźna i nieprzypadkowa wcale zbieżność czasowa, a nawet jednoczesność momentu wdrożenia do praktyki obydwu krajów planowania, które realizowane jest na szczeblu władzy państwowej. Planowanie to znalazło jednak zastosowanie w krajach, różniących się istotnie swymi systemami społeczno-gospodarczymi i różne były też motyw ich przejścia do planowego regulowania rozwoju gospodarki narodowej. W obydwu krajach opracowuje i realizuje się nadal, systematycznie do dzisiaj włącznie, plany ogólnonarodowe, a ich zakres i treść, procedury i metody opracowania, mechanizm i środki realizacji ulegają określonym, mniej lub bardziej radykalnym procesom modyfikacji. Występujące odrębności ustrojowe nie stanowią większej przeszkody dla przeprowadzenia analizy porównawczej systemów planowania gospodarki narodowej Francji i Polski, gdyż wiele aspektów tego planowania ma charakter pozaustrojowy i poznanie istniejących rozwiązań dobrze może służyć zatem sprawie oceny czy nawet wykorzystania wzajemnych doświadczeń.

Wprowadzenie planowania gospodarki narodowej we Francji, posiadającej kapitalistyczny system gospodarczy, spowodowane zostało głównie przyczynami ekonomicznymi, które wystąpiły po zakończeniu II wojny światowej. Były to zwłaszcza takie przyczyny, jak poważne zniszczenia wojenne i potrzeba szybkiej odbudowy, przekształcenia struktury przemysłu i zwiększenie koncentracji produkcji, wzrost poziomu produkcji i poziomu życia ludności (w porównaniu z 1929 rokiem). Istotne znaczenie miała również nacjonalizacja gałęzi energetycznych, znacznej czę-

ści bankowości i ubezpieczeń, która doprowadziła do powstania rozwiniętego sektora publicznego i wywołała konieczność objęcia tego sektora planowaniem państwowym. Ponadto wystąpiły równocześnie sprzyjające czynniki natury politycznej, tj. radykalizacja życia politycznego i gaullistowski program silnej Francji, czy też dawały znać historycznie ugruntowane, począwszy od czasów J. B. Colberta, i ciągle odżywające tendencje etatystyczne. W latach wielkiego kryzysu i dalszym okresie lat trzydziestych tendencje etatystyczne nasilały się coraz bardziej, wyzwalając określone inicjatywy i dając początek opracowaniu pierwszych planów gospodarczych na szczeblu rządowym (plan Tardieu 1929 r., plan Laval'a 1931 r., plan Margueta 1934 r. i plan Bluma 1936 r.). Wymienione czynniki polityczne i historyczne stworzyły korzystny klimat społeczny, który niewątpliwie ułatwił i przyspieszył podjęcie przez państwo planowych ingerencji.

Do wprowadzenia planowania gospodarki narodowej w Polsce przyczyniły się przede wszystkim czynniki polityczne, tj. wprowadzenie ustroju socjalistycznego, którego immanentnymi cechami jest społeczna własność podstawowych środków produkcji i planowanie ogólnonarodowe. Czynniki polityczne miały tutaj przeważające znaczenie, wiązały się jednak bardzo silnie z radykalnymi zmianami dotyczącymi form własności gospodarczej, zwłaszcza własności pozarolniczej i ogólnych zasad funkcjonowania gospodarki narodowej, nie opartych dotychczas na instytucji planu narodowego. Wszystkie pozostałe, niestrojowe względy gospodarcze, będące następstwami II wojny światowej były niemalże takie same jak we Francji, lecz zakres i dolegliwość ich występowania były niewątpliwie znacznie większe. Pomijając potrzebę szybkiej odbudowy potencjału wytwórczego i odzyskania przedwojennego standardu życiowego ludności, ostrzej stały problemy industrializacji kraju, gdyż trzeba było dopiero tworzyć od podstaw niezbędny kompleks przemysłowy i uczynić Polskę krajem przemysłowym. Jeśli chodzi natomiast o utworzony ustrojowymi aktami nacjonalizacji sektor państwowy, miał on — relatywnie biorąc — większe znaczenie gospodarcze i olbrzymią przewagę nad francuskim sektorem publicznym. W Polsce słabiej jednak działały czynniki historyczne, bo nie występowały tak mocno ugruntowane i rozwinięte, jak miało to miejsce we Francji, tradycje etatystyczne, które przybierały nawet różne i dość liczne formy planów rządowych.

Jak widać, francuskie i polskie planowanie gospodarki narodowej wyrosło na gruncie różniących się przyczyn gospodarczych, historycznych i politycznych, a równocześnie odmienne były i nadal pozostają ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe. W literaturze, kiedy wyróżnia się francuskie i właściwe krajom socjalistycznym — z wyjątkiem Jugosławii — planowanie gospodarki narodowej, stosowane są dla wyróżnienia określenia: planowanie indykatywne i planowanie imperatywne

czy też planowanie centralistyczne. Obydwa te określenia, jeśli trzymać się bardzo schematycznego nawet rozgraniczenia, nie oddają dobrze istniejącego obecnie stanu rzeczy i wymagają pewnych, dodatkowych jeszcze wyjaśnień. W krajach socjalistycznych, w tym zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech, planowanie gospodarki narodowej przeszło określoną ewolucję, charakteryzującą się pozbywaniem wielu cech tradycyjnego planowania centralistycznego i coraz szerszym przechodzeniem do parametrycznych form oddziaływania. W Polsce przemiany te nabrały dużego znaczenia, począwszy od dwóch ostatnich, wielkich reform planowania, tj. reformy z 1973 i 1982 roku, a przyjęte rozwiązania oparte zostały głównie na doświadczeniach Węgier, Jugosławii i po części również Francji. Nie wydaje się dlatego słuszne, jak czyni to na przykład D. Flouzat<sup>1</sup>, aby można było wyróżniać w odniesieniu do krajów socjalistycznych dwa tylko podstawowe rodzaje planowania ogólnonarodowego, tj. tradycyjne planowanie centralistyczne i jugosłowiańskie planowanie decentralistyczne. Od połowy lat sześćdziesiątych zaczął wykształcać się nowy, charakterystyczny przede wszystkim dla Węgier i Polski, typ planowania decentralistycznego, który jest bliski pod wieloma względami rozwiązaniom jugosłowiańskim i zawiera równocześnie pewne aspekty planowania indykatywnego.

Niezależnie jednak od tego, jakie konkretne formy i treści przyjmuje planowanie ogólnonarodowe, czy jest to zatem planowanie związane z kapitalistycznym czy też socjalistycznym systemem gospodarowania, stanowi ono zawsze bardziej rozwiniętą i doskonalszą postać interwencjonizmu państwowego. Interwencjonizm ten, jeśli realizowany jest za pośrednictwem planowania ogólnonarodowego, ulega pewnym procesom racjonalizacji i nabiera zupełnie nowych, nie spotykanych dotychczas aspektów działania na szczeblu władzy państwowej. Pomijając względy ustrojowe, planowanie ogólnonarodowe staje się aktualnie określonym instrumentem lub określoną techniką działania, która ma zapewnić przede wszystkim większą skuteczność państwowej polityki gospodarczej. Wprowadzenie planowania ogólnonarodowego zmienia dość radykalnie tradycyjne zasady mechanizmu funkcjonowania interwencjonizmu państwowego, przenosi jego zainteresowania na inne obszary życia gospodarczego i wydłuża horyzont patrzenia ekonomicznego, zmienia również procedury i techniki interwencyjnego działania.

W porównaniu z tradycyjnym interwencjonizmem państwowym planowanie ogólnonarodowe wnosi zupełnie nowe następujące elementy do interwencyjnego działania państwa:

1. wymaga ono przejścia państwa — jak charakteryzuje to M. Pasoń-Kunicka — od spontanicznych, nie związanych ze sobą, doraźnych i często sprzecznych metod ingerencji do lepszego, systematycznego

<sup>1</sup> D. Flouzat, *Economic contemporaine*, Paris 1982, s. 444.

(ciągłego) i bardziej efektywnego wpływu na rozwój procesów gospodarczych<sup>2</sup>. Jednocześnie pozwala to państwu oprzeć politykę ekonomiczną na bardziej pogłębionych i kompleksowych analizach naukowych, dotyczących formułowania celów działania i doboru skutecznych środków ich realizacji, zwłaszcza na dłuższą metę;

2, oznacza konieczność przejścia od doraźnej i *ex post*, jaką była dotychczas głównie interwencja państwa, do programowanej i bardziej długofalowej interwencji *ex ante*. Wymaga to określonego przewidywania przyszłości i jej uwarunkowań gospodarczych, prezentowania własnych koncepcji wzrostu gospodarki narodowej, widzianych z pozycji władz centralnych i znajdowania kompromisowych rozwiązań, zmierzających do honorowania interesu społecznego;

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

Wyżej wymienione, trzy podstawowe atrybuty planowania ogólnonarodowego mają charakter pozasystemowy, jednakowo tym samym dotyczą zarówno planowania francuskiego, jak i planowania polskiego. Nie wyklucza to jednak występowania szeregu mniej lub bardziej istotnych odrębności, którymi różnią się faktycznie między sobą obydwa te rodzaje planowania ogólnonarodowego. Przeprowadzając analizę porównawczą planowania francuskiego i polskiego, uwagę trzeba skoncentrować na kwestiach mających podstawowe znaczenie dla charakterystyki obydwu postaci planowania. W szczególności należą tutaj następujące kwestie: 1. istota i funkcje planu narodowego, 2. cele i zadania tego planu, 3. procedury i metody planowania makroekonomicznego, 4. mechanizm i środki realizacji planu narodowego.

## 2. ISTOTA I FUNKCJE PLANU NARODOWEGO

Dla wykazania odrębności obydwu rodzajów planowania planowanie francuskie nazywane jest zwykle planowaniem indykatywnym, a planowanie polskie nazywane jest nadal planowaniem imperatywnym czy też planowaniem centralistycznym. Podstawowych cech planowania indy-

<sup>2</sup> M. Pasoń-Kunicka, *Planowanie jako instrument polityki gospodarczej Francji*, Warszawa 1977, s. 23.

<sup>3</sup> Ch. de Gaulle; *Pamiętniki nadziei*, Warszawa 1974, s. 171.

katywnego, jak podaje to literatura zachodnia, jest z reguły kilka, które razem wzięte wyrabiają dopiero bardziej kompleksowy i właściwy jednocześnie pogląd na istotę tego planowania. Cechami najbardziej, charakterystycznymi dla planowania indykatywnego są przede wszystkim:

a) orientacyjny i polecający charakter planu narodowego, ponieważ rząd unika stosowania środków przymusu administracyjnego, a operuje głównie systemem bodźców i perswazji dla zapewnienia realizacji planu<sup>4</sup>,

b) mniej szczegółowy charakter treści planu narodowego, bo cele i środki realizacji polityki państwa są adresowane do określonych, zwłaszcza wiodących gałęzi, a nie do każdego przedsiębiorstwa<sup>5</sup>,

c) oparcie treści planu narodowego na zasadzie porozumienia między przedstawicielami różnych grup społecznych, a jeśli te realne siły kraju uczestniczą łącznie w procesie tworzenia planu, istnieje duże prawdopodobieństwo zgodnej jego realizacji<sup>6</sup>,

d) rynek pozostaje nadal głównym regulatorem procesów gospodarczych, a plan narodowy staje się pomocnikiem rynku, kiedy rynek nie spełnia należycie swych funkcji i utracił zdolność doprowadzenia do najlepszego rozwoju<sup>7</sup>.

Właściwe krajom socjalistycznym, zwłaszcza zaś ZSRR i krajom demokracji ludowej, planowanie ogólnonarodowe jest przeciwstawiane przez autorów zachodnich planowaniu indykatywnemu. W tradycyjnych rozwiązaniach planowanie to charakteryzuje się olbrzymią centralizacją decyzji i niewielką autonomią przedsiębiorstw, operowaniem głównie systemem administracyjnych nakazów i zakazów wobec przedsiębiorstw, zastępowaniem rynku przez plan centralny i system jego preferencji. Jeśli chodzi o Polskę, tradycyjne planowanie ogólnonarodowe było, począwszy od 1956 roku, kilkakrotnie reformowane, mniej lub bardziej skutecznie, wykazując stale narastające tendencje do uparametrycznienia i demokratyzacji całego procesu tego planowania. Największego przełomu dokonały jednak dwie ostatnie, wspomniane już poprzednio reformy, które wprowadziły wiele śmiałych, nie praktykowanych dotychczas rozwiązań do systemu planowania i nadały mu zdecydowanie charakter decentralistyczny. Wymagają tutaj podkreślenia przede wszystkim takie nowe, wymieniając je tylko krótko, akcenty polskiego systemu planowania, jak:

<sup>4</sup> P. Massé, *The Guiding Ideas Behind French Planning*, w: *Capitalism, Market and Central Planning*, Boston 1963, s. 371 oraz S. S. Cohen, *Modern Capitalist Planning — the French Model*, London 1969, s. 3-5 i 21.

<sup>5</sup> J. Hackett, A. M. Hackett, *Economic Planning in France*, London 1963, s. 352.

<sup>6</sup> P. Massé, *The Guiding*, s. 370.

<sup>7</sup> F. Perroux, *Le IV plan française (1961 -1965)*. Paris 1963, s. 24; J. Tinbergen, *Central Planning*, New Haven — London 1964, s. 43 oraz A. Barrere, *Internal Consistency in the Public Economy, The Plan and the Market*, w: *Public Economics*, London 1969, s. 22 - 25 i 29.

a) nadanie ustaleniom planu narodowego, generalnie rzecz biorąc, charakteru wskazań kierunkowych, orientacyjnych i polecających, a ograniczenie możliwości uruchamiania dyrektyw planowych, zwłaszcza zaś narzucania przedsiębiorstwom zadań produkcyjnych, do ściśle określonych przypadków. W. nowej ustawie o przedsiębiorstwach państwowych, uchwalonej dnia 25 września 1981 roku, przewiduje się trzy przypadki nakładania na przedsiębiorstwa zadań produkcyjnych: 1. jeżeli niezbędne jest to ze względu na potrzeby obrony kraju, 2. wystąpił stan klęski żywiołowej, 3. wymaga tego wykonanie zobowiązań międzynarodowych<sup>8</sup>.

b) formułowanie treści planu narodowego na zasadzie przedmiotowego, tj. najwyżej gałęziowego zapisu ustaleń, a zaniechanie tym samym praktyki rozpisywania zadań planowych na poszczególne, większe oczywiście przedsiębiorstwa. W rezultacie plan ten staje się obecnie dokumentem bezadresowym z organizacyjnego punktu widzenia, założenia planowe centrum przestają być doprowadzane do przedsiębiorstw włącznie i nie przewiduje się również żadnej procedury weryfikacji zgodności planów przedsiębiorstw z treścią planu centralnego<sup>9</sup>.

c) zwiększenie społecznego charakteru procesu planowania narodowego poprzez podniesienie inicjatywnej i kontrolnej roli Sejmu nad koncepcjami planistycznymi rządu, a także przeprowadzanie niezbędnych konsultacji władz centralnych z różnymi grupami społecznymi, związkami zawodowymi i wielkimi zakładami pracy. W przedsiębiorstwach natomiast zwiększenie stopnia uspołecznienia planowania oznacza zapewnienie ustawowego wpływu samorządu pracowniczego na kształtowanie treści planów, przyznanie temu samorządowi prawa do autonomicznego zatwierdzania i korygowania planów swych przedsiębiorstw.

d) podniesienie (relatywnej wagi rynku w stosunku do planu narodowego, zwłaszcza na krótką metę, i szerokie wykorzystanie informacji rynkowych dla potrzeb kształtowania ustaleń tego planu, opierając połączenia regulacyjne rynku i planu na bardziej obiektywnych, a nie głównie subiektywnych — jak bywało to dotychczas — kryteriach podziału ich kompetencji decyzyjnych. We wprowadzanej obecnie reformie zakłada się dlatego: 1. wykształcenie konkurencji, w tym również między przedsiębiorstwami uspołecznionymi i ogłaszanie ich bankructwa, 2. ograniczenie zakresu stosowania cen dekretowanych (bezpośrednio lub pośrednio) przez władze państwowe i oparcie docelowo większości cen na stosunkach umownych, 3. zwiększenie samodzielności ekonomicznej przedsiębiorstw państwowych i zdecydowane ich urentownienie, nastawienie zarazem tych przedsiębiorstw na maksymalizację zysku i wydatne zwiększenie stopy ich samofinansowania.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dziennik Ustaw z 1982 r., nr 24, poz. 122.

<sup>9</sup> K. Golinowski, *Planowanie w przedsiębiorstwach w warunkach reformy gospodarczej*, Gospodarka Planowa 1982, nr 9, s. 366.

Na przykładzie polskich doświadczeń, podobnie i węgierskich, nie można już dzisiaj, a czyni to nadal literatura zachodnia, zaliczać planowania ogólnonarodowego, jakie stosują obydwie te kraje, do tradycyjnego planowania imperatywnego. Wysoce scentralizowane, imperatywne równocześnie planowanie ogólnonarodowe, oparte na szerokiej podstawie przymusu pozaekonomicznego, uważane jest często, głównie dzięki długoletniej, zakorzenionej tradycji i słabym procesem ewolucji, za immanentną cechę planowania socjalistycznego. Jak podkreśla to dobitnie O. Lange, takiego typu planowania nie należy utożsamiać z istotą planowania socjalistycznego i ogłaszać niezbywalną cechą socjalizmu, jest to bowiem pewnego rodzaju technika kierowania gospodarką wojenną, której wprowadzenie może okazać się konieczne na pewien okres przejściowy, zwłaszcza początkowy etap rozwoju gospodarki socjalistycznej<sup>10</sup>. W Polsce planowanie ogólnonarodowe nabiera ostatnio wielu, wyżej już krótko przedstawionych, cech planowania indykatywnego i zaczyna wykazywać mniej rozbieżności z planowaniem francuskim, gdyż rozbieżności te były początkowo, tj. przez całe lata pięćdziesiąte i połowę lat sześćdziesiątych bardzo rozległe. Wówczas to planowanie francuskie pozbywało się dość szerokich, właściwych dla pierwszych trzech planów, zwanych planami modernizacji i wyposażenia, akcentów planowania normatywnego, stając się coraz pełniej rozwiniętym planowaniem indykatywnym<sup>11</sup>, a planowanie polskie niewiele jeszcze odeszło od tradycyjnego planowania centralistycznego.

Wymienione cechy planowania francuskiego i polskiego charakteryzują istotę obydwu postaci planowania, stanowiąc jednocześnie główną podstawę wyodrębniania funkcji, jakie spełniają plany narodowe należące do różnych systemów planowania. W przeciwieństwie do polskich doświadczeń, plany francuskie nie miały dotychczas imperatywnego charakteru i nie były tym samym dokumentem rygorystycznego kierowania gospodarką narodową — przez władze państwowe. Nie stały się również dotychczas, pomimo wielu akcentów dialogu i porozumienia, umową społeczną wykorzystywaną do kolektywnego kształtowania przyszłości społeczeństwa danego kraju, tj. instrumentem postępu kolektywnego i spójności społecznej. W praktyce plany te — jak określa to P. Dubois — spełniają dwie podstawowe funkcje<sup>12</sup>: 1) są systemem studiów, przewidywań, wymiany informacji i konfrontacji stanowisk, zmierzających do modyfikacji zachowania się grup społecznych i racjonalizacji funkcjonowania gospodarki rynkowej, 2) stanowią podstawę prowadzenia przez państwo działalności interwencyjnej i podejmowania co naj-

<sup>10</sup> O. Lange, *Rola planowania w gospodarce socjalistycznej*, w: *Pisma ekonomiczne i społeczne 1930-1960*, Warszawa 1961, s. 139.

<sup>11</sup> D. Flouzat, *Economic*, s. 445 i 483 - 486.

<sup>12</sup> P. Dubois, *Qu'est-ce que la planification française*, w: *La Planification française en pratique*, Paris 1971, s. 31.

mniej niektórych decyzji polityki ekonomicznej, których domaga się realizacja planu. Wykazując ważność funkcji studiów, analiz i przewidywań globalnych, D. Flouzat wyróżnia natomiast trzy funkcje planów francuskich, niezbędnych zwłaszcza, jeśli państwo chce stymulować rozwój ekonomiczny i społeczny kraju<sup>13</sup>. Autorka wymienia tutaj: 1) funkcję informacyjną i edukacyjną a) dla sektora prywatnego, który otrzymuje globalną i perspektywną wizję problemów wzrostu gospodarczego, b) dla sektora publicznego, który poznaje przewidywane dążenia administracji i ograniczone przez budżet możliwości działania, 2) funkcję dialogu zapewnioną poprzez konfrontację intencji, życzeń i informacji różnych grup społecznych, tj. urzędników, organizacji patronackich, syndykatów pracowniczych i rolników, 3) funkcję przewodnika charakteryzującego działalność rządu, przeznaczonego dla sektora prywatnego, administracji i samego rządu, a określającego podstawowe wybory strategiczne i różne aspekty równowagi gospodarczej. Wszystkie te funkcje nadal zachowują swoją aktualność i nabierają tym większego znaczenia, im bardziej koniunktura gospodarcza i otoczenie międzynarodowe ulegają perturbacjom.

W Polsce funkcje planu narodowego ulegały długo pewnej, niezbyt głębokiej jednak ewolucji, a bardziej radykalne zmiany wystąpiły niedawno temu, tj. z chwilą wydania nowej ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, która obowiązuje dopiero od 1 lipca 1983 r.<sup>14</sup> Poprzedni, centralistyczny okres praktyki planowania charakteryzował się wykonywaniem przez plan narodowy zwłaszcza trzech następujących funkcji: 1) funkcji narzędzia presji na wykonanie zadań planowych i egzekwowania wyników gospodarczych przedsiębiorstw, 2) funkcji narzędzia miary stopnia realizacji zadań i wykorzystania przydzielonych środków, a także miernika ogólnej oceny działalności przedsiębiorstwa, 3) funkcji podstawy uruchamiania bodźców płacowo-dochodowych dla kadry kierowniczej i całej załogi przedsiębiorstwa. Wedle założeń obecnej reformy planowania, jak zresztą i reformy zapoczątkowanej 1 stycznia 1973 r., wymienione funkcje planu narodowego zastąpione zostają przez mechanizmy i parametry rynku towarów, rynku pracy i rynku pieniężnego, które powinny wymuszać odpowiedni wzrost wolumenu i jakość produkcji, dostosowanie produkcji do potrzeb odbiorców i wysoką efektywność gospodarowania. Wydanie całego kompleksu innych jeszcze — poza sprawami planowania — ustaw<sup>15</sup>, zmieniających równocześnie zasady funkcjonowania przedsiębiorstw, administracji i rządu, ma stworzyć niezbędne warunki do wykształcenia się nowych, gruntownie zmie-

<sup>13</sup> D. Flouzat, *Economie*, s. 488-490.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 26 lutego 1983 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dziennik Ustaw z 1982 r., nr 7, poz. 51.

<sup>15</sup> Od września 1981 roku wydano ich ponad dwadzieścia.



nionych funkcji planu narodowego. Nowymi funkcjami tego planu powinny stać się obecnie, zgodnie z oczekiwaniami autorów reformy i szerokich kręgów ekonomistów, następujące funkcje: 1) funkcja informacyjna i polecająca, 2) funkcja dialogu i konsultacji społecznych, 3) funkcja podstawy kształtowania działalności rządu i podejmowania istotnych jego decyzji z zakresu polityki społeczno-gospodarczej.

Funkcje te, jeśli nie podejmujemy analizy odrębności ich treści ustrojowych, odpowiadają z punktu widzenia systematyki funkcjom planowania francuskiego, lecz nie wyczerpują całokształtu koncepcji, odnoszonych do zmienionej roli planu narodowego. Ważnym dążeniem reformy planowania jest również wykształcenie czwartej funkcji planu, tj. funkcji motywacyjno-aktywizacyjnej, nie opartej jednak na żadnym bezpośrednim — jak było to dotychczas — mechanizmie uruchamiania bodźców materialnego zainteresowania dla poszczególnych przedsiębiorstw. Wykonywanie tej funkcji następuje głównie poprzez: 1) formułowanie celów polityki ekonomicznej i społecznej państwa zgodnych z systemem wartości społeczeństwa, 2) znaczne odproduktywizowanie treści planu narodowego i silniejsze eksponowanie pozaprodukcyjnych efektów działalności gospodarczej społeczeństwa, czyli efektów dochodowych, socjalno-bytowych, ochrony zdrowia i kulturowych. Zmieniając swoją istotę i funkcje, plan narodowy staje się obecnie nie imperatywnym, pozbawionym generalnie jakichkolwiek sankcji elementem funkcjonowania gospodarki narodowej, czynnikiem stymulowania decyzji na szczeblu przedsiębiorstwa i instrumentem realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa.

### 3. CELE I ZADANIA PLANU NARODOWEGO

Jednym z istotnych komponentów treści planu narodowego są podstawowe, najważniejsze cele polityki ekonomicznej i społecznej państwa, które określa dany plan. Cele te są wyrazem potrzeb i konieczności społeczno-gospodarczych, zdeterminowanych przez wewnętrzne i zewnętrzne warunki kraju, podstawowe wymogi ustroju politycznego i istniejący system wartości różnych grup społecznych, a poddawanych procesom wyboru i preferencji ze strony władz państwowych. W planach narodowych Francji i Polski cele działania państwa ulegały, zależnie od okoliczności gospodarczych, społecznych i (politycznych, mniej lub bardziej znaczącym, zawsze czymś zdeterminowanym przedstawieniom i zawsze trudnym do syntetycznego ich przedstawienia. Przyjmując bardziej generalny punkt widzenia, można jednak wyodrębnić pewne struktury celów, charakterystyczne dla określonych, wyodrębniających się typów polityki ekonomicznej państwa, które przedzielone są jakimś progiem znaczącej odrębności jakościowej.

W krajach socjalistycznych polityka ekonomiczna państwa ma doktrynalnie wyznaczoną, wprost od chwili jej powstania, nie tylko orientację ogólnospołeczną, lecz i orientację długookresowego równocześnie patrzenia. Orientacja ta była wyraźnie osłabiona do końca lat pięćdziesiątych, również w Polsce, bo plany roczne miały wtedy zdecydowaną przewagę nad ustaleniami planu pięcioletniego i zaniechano wtedy opracowania planów perspektywicznych. W krajach kapitalistycznych natomiast, nie wyłączając Francji, polityka gospodarcza państwa charakteryzowała się najpierw, tj. przez całe lata trzydzieste, keynesowskim interwencjonizmem antycyklicznym i wieloma próbami włączania odcinkowych planów rządowych. Później dopiero, tj. po II wojnie światowej kraje te podjęły interwencjonizm państwowy, nastawiony na regulowanie procesów wzrostu produktu narodowego i procesów jego realizacji, przechodząc coraz liczniej do posługiwania się instrumentem planu narodowego. Od tego czasu polityka gospodarcza krajów kapitalistycznych nabrała innego charakteru, stała się polityką bardziej globalną i polityką zorientowaną długookresowo, jak też zaczęła wykazywać coraz większe zainteresowania postępem społecznym i postępem naukowym.

Wyżej wskazane procesy doprowadziły do wykształcenia się wielu formalnych i merytorycznych podobieństw, a nawet zbieżności między celami polityki ekonomicznej krajów kapitalistycznych i socjalistycznych. Generalnym celem polityki ekonomicznej tych krajów stało się faktycznie, niezależnie od trwających ciągle sporów teoretycznych na temat tzw. końcowego celu polityki ekonomicznej państwa czy też możliwości realizacji postulatów dobrobytu społecznego przez system kapitalistyczny i socjalistyczny, stymulowanie rozwoju ekonomicznego i społecznego. Jest to równocześnie najbardziej ogólny, kierunkowy cel planowania narodowego, który rozpisany zostaje na określone, mniej lub bardziej rozbudowane, rodzajowe cele instrumentalne, tworzące pewne charakterystyczne już dzisiaj struktury celów planu narodowego. W planach francuskich i polskich, schematycznie biorąc, można wyróżnić cztery podstawowe obszary tematyczne formułowania celów polityki ekonomicznej państwa<sup>16</sup>, którymi są przede wszystkim:

1. wzrost gospodarczy, opisywany przez stopę wzrostu produktu narodowego (pożądaną, przewidywaną i wyznaczoną) i stopę wzrostu niektórych, nabierających istotnego znaczenia na danym etapie rozwoju, gałęzi gospodarki narodowej;

2. czynniki produkcji, tj. głównie zatrudnienie, wydajność pracy, inwestycje i postęp techniczny, charakteryzowane od strony wariantowych

<sup>16</sup> W planach francuskich obszary tematyczne i struktura celów polityki ekonomicznej państwa ulegały pewnej ewolucji. Por. charakterystykę tych celów, jaką przeprowadzili dawniej J. Fourastie i J. Courtheoux, *La planification économique en France*, Paris 1963, s. 155 - 177.

stóp wzrostu, absolutnych rozmiarów i tendencji zmian, struktur gałęziowych i rodzajowych;

3. równowaga gospodarcza, rozpatrywana z punktu widzenia dynamicznego, gdzie określa się wymogi równowagi produkcji, równowagi podaży i popytu, równowagi oszczędności i inwestycji, równowagi handlu zagranicznego i (bilansu płatniczego, jak również wymogi pełnego zatrudnienia i stabilności cen;

4. osiągnięcia społeczne, opisywane za pomocą przewidywanego kształtowania się płac i dochodów realnych ludności, ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia, budownictwa mieszkaniowego i ochrony środowiska naturalnego, edukacji i kultury.

Operując takimi danymi, plany francuskie wyszły daleko poza tradycyjną listę celów polityki ekonomicznej państwa, nazywanych przez N. Kaldora „carré magique”<sup>17</sup>, i prezentują kompleks zmiennych, które dają całościową charakterystykę perspektyw rozwoju ekonomicznego i społecznego. W polskich planach występują natomiast tendencje, zmierzające do ograniczenia szczegółowości zapisu i mnożenia ilości celów, a formułowania tylko podstawowego zestawu celów, niezbędnego dla opisywania procesów wzrostu, dystrybucji i konsumpcji produktu narodowego. Cele polityki ekonomicznej państwa nie stanowią zgodnej i komplementarnej wyłącznie struktury celów, występują między nimi również określone konflikty i sprzeczności, które zmuszają rząd do ustalenia pewnej hierarchii ich ważności. Według wskazań teorii powinno dokonywać się tego za pomocą: 1) funkcji preferencji kolektywnych, zapewniającej łączność między abstrakcyjną kategorią dobrobytu społecznego a funkcjami satysfakcji indywidualnych, które spełniają tutaj rolę argumentów, 2) funkcji preferencji państwowych, wprowadzonej na miejsce funkcji preferencji kolektywnych, gdzie władze państwowe są traktowane jako centrum decyzji autonomicznych, które zdolne jest do formułowania optymalnych wyborów w imieniu całego społeczeństwa. W praktyce francuskiego planowania, funkcja preferencji państwowych oparta została na innej — niż czynią to R. Frich czy też E. Kirshen i L. Morissens — metodzie konstrukcji, tj. metodzie objaśniania preferencji ex post. Funkcja ta jest stale, do dzisiaj wyłącznie, doskonała i poczyniła znaczne postępy, szczególnie podczas prac nad piątym i szóstym planem narodowym, z punktu widzenia procedury jej konstrukcji, a pomimo ograniczonej przydatności wykorzystana zostaje do hierarchizowania preferencji władz państwowych.

<sup>17</sup> Według N. Kaldora tradycyjny komplet celów polityki ekonomicznej państwa kapitalistycznego, zwłaszcza po drugiej wojnie światowej, stanowią takie cele, jak pełne zatrudnienie, równowaga bilansu zagranicznego, wzrost gospodarczy i stabilność cen. Por. N. Kaldor, *Conflict in Policy Objectives*, Oxford 1971.

W polskiej teorii i praktyce planowania, problematyka funkcji preferencji społecznych, jak i funkcji preferencji państwowych nie doczekała się jeszcze należytego uznania, chociaż procedury planowania ogólnonarodowego, począwszy zwłaszcza od 1973 r., ulegają coraz silniejszym i szerszym przemianom decentralistycznym. Idea wartościowania czy też ważenia celów polityki społeczno-gospodarczej państwa jest faktycznie obca psychice centralnych władz gospodarczych, odpowiedzialnych za podjęcie decyzji i nie znajduje dotychczas ani zastosowania na gruncie naszej praktyki planistycznej, ani większego zainteresowania badawczego ze strony teorii. Ciągłe obowiązującą procedurą jest operowanie, przy bardziej rozbudowanym jednak systemie konsultacji i opinii społecznych, pewnymi ilościowymi wymiarami (normami), które wyrażają cele polityki ekonomicznej w «sposób absolutny, a nie natomiast za pomocą ilościowego systemu wag, tj. względnej oceny ważności tych celów. Innymi słowy, określa się tutaj pewne, najczęściej negocjowane też, przewidywane minimum realizacji każdego celu z łącznej, pożądanej struktury celów preferencji państwowych, poniżej którego nie można zejść z ważnych, konkretnie uargumentowanych względów gospodarczych, społecznych i politycznych.

#### 4. PROCEDURY I METODY PLANOWANIA MAKROEKONOMICZNEGO

Podobnie jak we Francji, również i w Polsce występują trzy podstawowe fazy planowania ogólnonarodowego, tj.: 1) faza orientacji wstępnych, zwana ostatnio częściej fazą zasadniczych wyborów, 2) faza konfrontacji, dyskusji i konsultacji socjoekonomicznych, 3) faza syntezy i ratyfikacji planu narodowego<sup>18</sup>. Fazy te, formalnie biorąc, nie ulegały zmianom, były i pozostają nadal takie same, a okres scentralizowanego planowania powodował jedynie, że faza (druga) negocjacji społecznych miała bardzo ograniczony i powierzchowny charakter. W procesie decentralizacji wymienione trzy fazy planowania objęte zostają jednak gruntownie zmienioną procedurą, która opierana jest obecnie na innych, różniących się istotnie od tradycyjnych rozwiązań, zasadach postępowania planistycznego. Zasadami tymi są przede wszystkim:

1. uniezależnienie się planistyczne przedsiębiorstw od bezpośredniej gestii decyzyjnej centrum państwowego poprzez odrzucenie hierarchicznego podporządkowania planów przedsiębiorstw planom szczebla centralnego i oparcie treści tych planów na odrębnej, sobie właściwej skali preferencji, co powinno wykształcić równocześnie partnerskie relacje i wspomagający charakter stosunków zachodzących między obydwoma szczeblami planowania;

<sup>18</sup> Por. D. Flouzat, *Economie*, s. 457 - 458,

2. jednoczesność opracowywania planów na szczeblu przedsiębiorstw i szczeblu centralnym według własnych skali preferencji zamiast tradycyjnej procedury wielokrotnego konfrontowania zgodności treści obydwu rodzajów planów i wykorzystania planowych informacji przedsiębiorstw do formułowania wielu szczegółowych wskaźników planu narodowego;

3. zapewnienie kierunkowej tylko zgodności treści planów przedsiębiorstw z ustaleniami planu centralnego, nie zakładając a priori żadnych środków i sankcji dla zharmonizowania decyzji planowych, zamiast tradycyjnego wymogu arytmetycznej zgodności, odnoszonej do pełnego niemal układu i zakresu treści planu centralnego;

4. przyznanie przedsiębiorstwom prawa do określania własnych koncepcji rozwoju na średnią i długą metę, jak również prawa do samokorekty i samokorekty treści swych planów zamiast istniejącej dotychczas, bardzo uciążliwej procedury akceptacji ze szczebla centralnego każdej poważniejszej inicjatywy i aktu planistycznego przedsiębiorstw.

Występowaniu identycznych faz planowania ogólnonarodowego i pewnych, niezbyt jednak dużych rozbieżności proceduralnych, którymi charakteryzują się wyróżnione trzy fazy planowania, towarzyszą natomiast znaczne odrębności dotyczące metodyki opracowania planu narodowego i nadania mu większej wiarygodności. W rozwiązaniach francuskich występują dwie podstawowe orientacje metodyczne; 1) silna formalizacja całego procesu planowania ogólnonarodowego i konstruowanie odpowiednich, stale udoskonalanych modeli planistycznych, 2) racjonalizacja podstaw dokonywania przez państwo wyborów budżetowych i wykształcenie instytucji budżetów ekonomicznych. Ważnym celem wspomnianych budżetów, nie jedynym zresztą, jest zapewnienie ściślejszych powiązań między wieloletnim planem narodowym a tradycyjnym budżetem państwa, będącym faktycznie budżetem środków finansowych, które to powiązania nabierają tym większego znaczenia, jeśli nie opracowuje się planów rocznych. Orientacje te nie nabrały dotychczas w Polsce większego znaczenia, nie są bynajmniej szerzej znane i wymagają upowszechnienia, ponieważ mają nie tylko duże walory teoretyczne, lecz mogą być również wykorzystane dla doskonalenia polskiej praktyki planowania makroekonomicznego.

W teorii naszego planowania wykorzystuje się przede wszystkim funkcje produkcji typu Kaleckiego i typu Cobba-Douglasa, proste i bardziej skomplikowane funkcje popytu (zwłaszcza typu Girshick-Haavelmo), metodę nakładów i wyników, opartą na wzorach Leontiefa, które łącznie — poza innymi elementami — stanowią podstawę konstruowania różnych modeli optymalizacji wieloletniego planu narodowego, np. modelu K. Porwita<sup>19</sup>. Organy planowania nie posługują się jednak syste-

<sup>19</sup> Por. K. Porwit, *Zagadnienia rachunku ekonomicznego w planie centralnym*, Warszawa 1964, s. 27 - 83.

matycznie i całościowo modelami optymalizacji, stosują najczęściej statyczną i rzadziej już dynamiczną wersję tablicy Leontiefa, integrując lepiej lub gorzej z treścią tej tablicy wykorzystywane aktualnie funkcje produkcji i funkcje popytu. Podejmowane były również próby, głównie teoretyczne, wykształcenia tablicy przepływów pieniądza<sup>20</sup>, która zintegrowana z tablicą przepływów międzygałęziowych pozwoliła następnie wyprowadzić tablicę powiązań rzeczowo-finansowych. :W porównaniu z francuskimi rozwiązaniami, tablica ta pozbawiona jest wielu aspektów informacyjnych, jakich dostarczają — nie opracowywane dotychczas w Polsce — tablice operacji finansowych *TOF* i ogólna tablica systemu rachunkowości narodowej, tj. tableau économique d'ensemble *TEE*<sup>21</sup>. Nie doczekali się też szerokich dyskusji i analiz teoretycznych, jak i bardziej kompleksowych wdrożeń praktycznych dwa nowsze, całkowiec sformalizowane, wysoce zintegrowane i mające charakter globalnych symulacji, francuskie modèle planistyczne, tj. model *FIFI* (modele physico-financier) i model *DMS* (modèle dynamique multisectoral). Obydwa te modele, mimo wysuwanych przeciwko nim zarzutom<sup>22</sup>, wnoszą znaczący postęp do metodyki planowania ogólnonarodowego, stają się źródłem wielu inspiracji teoretyczno-analitycznych i mogą stanowić dobrą podstawę do doskonalenia naszej metodyki planowania centralnego.

Istotną odrębnością metodyki francuskiego planowania ogólnonarodowego, nie znajdującą jednak większych reperkusji na gruncie polskiej teorii i praktyki planowania, jest wprowadzenie instytucji budżetów ekonomicznych, które stały się budżetami programowymi<sup>23</sup>. W budżetach tych zawarte są przewidywania bardziej rozległe, niż określają to budżety finansowe, bo ich ustalenia dotyczą nie tylko zakresu i kierunków działalności państwa, lecz również zachowania się przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Budżety ekonomiczne opracowuje się dla roku bieżącego i roku następnego, nie przekraczając jednak dwuletniego horyzontu czasu, stanowią one aneks do corocznej ustawy budżetowej i nie są

<sup>20</sup> J. Wierzbicki, *Przepływy finansowe w bilansie gospodarki narodowej*, w: *Metody i tryb budowy planu pięcioletniego*, tom II, Warszawa 1975, s. 298-304.

<sup>21</sup> J. Bernard, *Comptabilité nationale et modèles de politique économique*, Paris 1972, s. 184 - 203.

<sup>22</sup> C. Seibel, *Technique de projections macroéconomiques et strategies des acteurs dans planification*, Revue Française de Science (Politique 1973, nr 2; B. Ciepielewska, *Krytyczna analiza Modelu FIFI*, Warszawa 1973 oraz M. Pasoń-Kunicka, *Planowanie*, s. 130 - 132.

<sup>23</sup> W naszej literaturze problematyką francuskich (budżetów ekonomicznych) zajmował się dotychczas parokrotnie Z. Kowalczyk. Por. następujące opracowania tego autora: *Budżet gospodarki narodowej Francji jako forma rachunkowości społecznej*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1962, z. 1, s. 263 - 273 oraz *Rachunkowość społeczna a polityka gospodarcza państwu kapitalistycznego*. Ekonomista 1964, nr 6, s. 1341-1349.

przedmiotem głosowania, a ich ustalenia — podobnie jak plany francuskie — mają charakter indykacyjny. Dla danego roku  $n$  są sporządzane trzy zasadnicze typy budżetów ekonomicznych<sup>24</sup>: 1) budżet eksploracyjny  $BE$ , silnie zagregowany i sformalizowany, prezentowany w maju roku  $n-1$  i obejmujący okres 18 miesięcy do dwóch lat, 2) dwa budżety przewidywane  $BP$ , bardziej zdecentralizowane i mniej sformalizowane, uwzględniające informacje dotyczące koniunktury i wyniki dialogu między ministerstwami: pierwszy  $BP^1$  prezentowany w październiku roku  $n-1$  z okazji ustawy budżetowej, drugi  $BP^2$  zaś przedkładany odpowiedniej komisji parlamentarnej w maju roku  $n$ , 3) rachunki (*comptes*) prowizoryczne  $CP$ , retrospektywne i dotyczące roku  $n$ .

Opracowanie tych budżetów oparte było początkowo na częściowych - modelach! przewidywań, a później dopiero, tj. od 1965 r., kiedy to powstały modele Zogol<sup>25</sup>, procedura ich opracowania ulegała coraz silniejszym procesom integracji i formalizacji. Wówczas to wykształciły się kolejno zastępujące jeden drugiego, trzy najbardziej znane modele wykorzystywane do konstrukcji budżetów ekonomicznych: model DECA (*modèle de demande et comportement d'autofinancement*), model STAIR (*modèle schéma théorique d'accumulation et de répartition*) i model METRIC (*modèle économétrique trimestrial de la conjoncture*). Występowanie centralnych planów rocznych, na których oparta jest polska procedura planowania ogólnonarodowego, nie wyklucza możliwości posługiwania się budżetami ekonomicznymi, konstruowanymi według koncepcji francuskich, lecz niekoniecznie będącymi ich wiernymi powtórzeniami. Jak wydaje się, istnieje nawet pilna potrzeba wprowadzenia do praktyki instytucji budżetów ekonomicznych, bo powiązania między planami narodowymi a budżetem państwa były i nadal pozostają słabą stroną naszego planowania. Poprzez programowe budżety ekonomiczne można uzyskać nie tylko większą wiarygodność i ściślejsze powiązanie planu wieloletniego z budżetem państwa, nie mówiąc już o wysokiej racjonalizacji takich powiązań planu rocznego, lecz również wydatne zwiększenie i uściślenie powiązań między planem wieloletnim a planem rocznym.

## 5. MECHANIZM I ŚRODKI REALIZACJI PLANU NARODOWEGO

W procesie kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego, realizowanego za pomocą planowania ogólnonarodowego, istotne miejsce zajmuje sprawa zapewnienia zbieżności między planem narodowym a pla-

<sup>24</sup> Ph. Huet, J. Bravo, *L'expérience Française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris 1973 oraz D. Flouzat, *Economie*, s. 495 - 496.

<sup>25</sup> P. Hazog, G. Olive, *L'élaboration des budgets économiques*, *Etudes des comptabilité nationale* 1968, or 12.

nami określonych gałęzi czy też poszczególnych, większych przedsiębiorstw. Oparcie procedury planowania makroekonomicznego na zasadach szerokiej demokracji i dialogu nie jest wystarczające, jak pokazują to doświadczenia francuskie, dla zapewnienia kierunkowej nawet zbieżności działania obydwu szczebli, tj. szczebla centrum i szczebla gałęziowo-jednostkowego, lecz wymaga uruchomienia wielu innych środków prawnych, finansowych i administracyjnych. Nasza ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym przewiduje zastosowanie czterech podstawowych typów środków<sup>26</sup>: 1) umowy zawierane przez organy administracji państwowej z jednostkami gospodarki społecznej, 2) stosowanie narzędzi ekonomicznych przez wymienione już organy i banki, 3) wzajemna wymiana informacji w toku opracowywania planów, 4) możliwość nakładania na przedsiębiorstwa państwowe obowiązków wykonywania zadań, zgodnie z przepisami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (zwłaszcza zaś artykułami 54 i 58).

Istotnym novum, wprowadzonym do praktyki polskiego planowania, jest uruchomienie dwóch rodzajów środków harmonizowania działalności centrum i jednostek gałęziowych, tj. informacji i umów państwowych, których silnym eksponowaniem charakteryzuje się francuski system planowania. We francuskich rozwiązaniach niezbędnych informacji dostarczają cele i zadania planu narodowego, działania państwa określone przez środki, programy, miary i reformy, a także bardzo rozbudowane, załączone do tego planu, przewidywania i projekcje dotyczące otoczenia międzynarodowego, wzrostu gospodarczego, czynników ekonomicznych i działania polityki ekonomicznej. Nasze plany narodowe nie zawierały dotychczas towarzyszącego im systemu przewidywań i projekcji, który odgrywa z reguły bardziej wszechstronną rolę informacyjną niż stanowiący zasadniczą treść planu — system celów i środków ich realizacji. Jest to niewątpliwym mankamentem polskich planów narodowych, wymaga też odpowiedniego rozszerzenia ich treści i nabiera tym większego znaczenia, gdy proces planowania przechodzi do decentralistycznej fazy swego rozwoju.

W polskim systemie planowania umowy państwa, spełniające funkcję prospektywnego harmonizowania działalności przedsiębiorstw z założeniami planu narodowego, stawiają pierwsze kroki, występują obecnie głównie pod postacią zamówień rządowych i nie wykorzystują jeszcze innych, możliwych form stosunków umownych między państwem i jednostkami gospodarczymi. Ograniczona skuteczność tradycyjnych środków interwencji i pewnych, nowszych środków natury administracyjnej (np. kontrola inwestycji i reglamentacja cen) skłoniły natomiast władze państwowe Francji do bardzo szerokiego stosowania i to różnego rodzaju umów państwowych z gałęziami przemysłu, aby zwiększyć

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym.



szanse realizacji celów planu narodowego. Umowy te przybierają zwłaszcza następujące formy<sup>27</sup>: 1) quasi-kontraktów dotyczących bardziej kierunków rozwoju niż ściśle określonych zadań np. podjęcie eksportu za możliwość podniesienia ceny czy też uruchomienie kierunku produkcji za utrzymanie niskich taryf przewozowych, niskich cen na węgiel i gaz, 2) kontrakty stabilizacyjne upoważniają przedsiębiorstwa do podwyższenia cen niektórych towarów pod warunkiem, obniżenia cen na inne towary, 3) kontrakty programowe umożliwiają przedsiębiorstwom podniesienie ceny niektórych towarów za podjęcie realizacji określonych zadań planu narodowego, 4) kontrakty fiskalne przyznają przedsiębiorstwu różne ulgi podatkowe z tytułu honorowania pewnych wyborów ekonomicznych państwa. Jeśli dawniej, charakterystyczne było to głównie dla lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, państwo zawierało umowy planowe (*contrats de plan*) przede wszystkim z przedsiębiorstwami prywatnymi, to ostatnio umowy te zawierane są również bardzo szeroko, a sankcjonuje je nowa ustawa o reformie planowania, z przedsiębiorstwami publicznymi, zbiorowościami terytorialnymi i władzami regionalnymi<sup>28</sup>.

Wymienione umowy państwowe stanowią tylko przykłady możliwych do zastosowania rozwiązań, nie wykluczają innych form modelowania tych stosunków umownych i powinny stać się zachętą do podejmowania śmielszych prób ich wykorzystania. W warunkach francuskich umowy państwowe są zawierane przede wszystkim z przedsiębiorstwami sektora prywatnego, mogą być one jednak adaptowane do polskich warunków gospodarowania i zastosowane wobec przedsiębiorstw sektora społecznego, nie wyłączając wcale przedsiębiorstw państwowych. Jest to możliwe tym bardziej wtedy, kiedy przedsiębiorstwa te funkcjonują na decentralistycznych zasadach samodzielności, samorządności i samofinansowania, które zostały im zagwarantowane ostatnio przez odpowiednie akty prawne.

#### CURRENT CONCEPTS OF PLANNING IN NATIONAL ECONOMY. A COMPARATIVE STUDY OF FRENCH (POLISH EXPERIENCE)

##### Summary

The article presents a study of current concepts of planning in national economy discussed from the viewpoint of experiences of France and Poland. Differences of economic, historical and political nature became a point of departure of undertaken reflections. They led to formation of all-national planning of a permanent character. Putting aside contents conditioned by political systems, the planning in both countries is a defined instrument or a technic of activity aiming

<sup>27</sup> M. Pasoń-Kunicka, *Planowanie*, s. 172 - 174.

<sup>28</sup> *Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification*, Journal Officiel de la République Française, 30 juillet 1982, s. 2442.

at rationalizing administering and increasing efficiency of the state economic policies. The attention in comparative analysis of French and Polish planning is concentrated on four basic questions: 1) substance and function of a national plan, 2) goals and tasks of the plan, 3) procedures and methods of macro-economic planning, 4) general mechanisms and means of national plan realization. The analysis proves that recently reformed Polish system of planning is gaining features of indicative planning, it concerns mostly the substance and function of the plan and also a range and means of formulating tasks of a State economic policy. As far as methods of national plan elaboration and mechanisms of its implementation are concerned, the french solutions prove to be different. They present patterns possible in practical application and can give rise to new creative inspirations for a Polish plannist.