

ROMUALD POLIŃSKI

CENTRALIZM DEMOKRATYCZNY W GOSPODARCE
SOCJALISTYCZNEJ

W gospodarce socjalistycznej system planowania opiera się na zasadach: partyjności, centralizmu demokratycznego, naukowości, decydującego ogniwa, proporcjonalnego rozwoju, selektywnego rozwoju, koncentracji środków, wewnętrznej zgodności i ekonomiczno-finansowego działania¹.

ISTOTA CENTRALIZMU DEMOKRATYCZNEGO
W GOSPODARCE SOCJALISTYCZNEJ

Główną przesłanką pełnego, umiejętnego i kontrolowanego wykorzystania zalet socjalistycznego sposobu produkcji jest umocnienie i rozwój centralizmu demokratycznego, którego zadaniem jest harmonijne kojarzenie interesów ogólnospołecznych z interesami załóg produkcyjnych i poszczególnych pracowników. Umocnienie jedności interesów przy całym ich zróżnicowaniu wymaga odrzucenia zarówno absolutnego decentralizmu, jak i absolutnego centralizmu, prowadzącego do woluntarystycznego administrowania gospodarką.

Zastosowanie zasady centralizmu demokratycznego jest obiektywnie uzasadnione istotnymi cechami socjalistycznego sposobu produkcji. Ogólnonarodowa własność jako jednolity zintegrowany organizm gospodarczy może być kierowana i koordynowana jedynie według jednolitej woli ucieleśnionej w scentralizowanym zarządzaniu gospodarką. Świadoma realizacja celów socjalistycznej gospodarki, polegających na maksymalnym zaspokajaniu potrzeb całego społeczeństwa, stwarza konieczność koordynacyjnego i kierowniczego działania w skali całej gospodarki i w interesie całego społeczeństwa, tzn. działania scentralizowanego. Scentralizowane zarządzanie socjalistyczną gospodarką, spełniane przez państwo za pośrednictwem określonych mechanizmów i dźwigni, a zwłaszcza za po-

¹ Por. *Mała Encyklopedia Ekonomiczna*, wyd. 2, Warszawa 1974, s. 547 - 548.

średnictwem centralnego planowania, nie wyczerpuje sił napędowych socjalistycznej gospodarki.

W miarę rozwoju społeczeństwa socjalistycznego wytwórcy, a więc ludzie pracy, a zwłaszcza klasa robotnicza, z wykonawcy i przedmiotu procesu produkcji przekształcają się we współgospodarza, w podmiot tego procesu. Udział mas pracujących we współzarządzaniu staje się możliwy i konieczny. Aktywność i inicjatywa społeczna to druga siła napędowa gospodarki socjalistycznej. W Polsce organizacyjną formą udziału załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami jest samorząd robotniczy.

Centralizm demokratyczny polega na zespoleniu dwóch głównych sił napędowych gospodarki socjalistycznej: centralnego kierownictwa państwowego z aktywnością produkcyjną i kontrolą załóg pracowniczych.

Deformacje centralizmu demokratycznego, jakie wystąpiły w dziejach gospodarki socjalistycznej, polegały głównie na nadmiernej centralizacji planowania i zarządzania, połączonej z pełną dyrektywnością decyzji ekonomicznych. Prowadziło to w konsekwencji do paraliżowania aktywności i kontroli społecznej nad gospodarką oraz do pozbawienia planu centralnego jego aktywnej, koordynującej i programującej funkcji; powodowało powstawanie procesów żywiołowych, dezintegrujących gospodarke i własność ogólnonarodową.

Leninowska zasada centralizmu demokratycznego jest obok własności ogólnospołecznej nieodzownym warunkiem zbudowania i funkcjonowania gospodarki socjalistycznej. Centralizm demokratyczny jest zasadą uniwersalną w tym znaczeniu, że obejmuje całokształt, wszystkie sfery socjalistycznego ustroju społeczno-ekonomicznego.

Wśród wielu elementów skomplikowanego organizmu gospodarczego najważniejszą rolę spełnia mechanizm centralnego planowania i zarządzania gospodarką narodową przez państwo socjalistyczne i jego organy. „Konieczny jest jednolity, zgodny wysiłek, jednolita wola” — mówił Lenin, który planowe kierowanie gospodarką traktował zawsze jako najważniejszy instrument budownictwa socjalistycznego. Jednocześnie Lenin zabiegał o to, żeby centralizm demokratyczny nie stał się mechanizmem jednostronnym. „Naszym zadaniem jest obecnie urzeczywistnienie właśnie demokratycznego centralizmu w dziedzinie gospodarki, zapewnienie bezwzględnej harmonii i zgodności w funkcjonowaniu takich przedsięwzięć gospodarczych, jak koleje, poczta, telegraf i inne środki transportu itp., jednocześnie zaś centralizm, pojęty w prawdziwie demokratycznym sensie, zakłada stworzoną po raz pierwszy przez historię możliwość całkowitego i nie skrępowanego rozwoju nie tylko szczególnych właściwości lokalnych, lecz także miejscowych samorządnych poczynań, miejscowej inicjatywy, różnorodności dróg, metod i środków zmierzania do wspólnego celu”².

² W. I Lenin, *Dzieła*, t. 27, Warszawa 1954, s. 209-210.

Istnienie planowania ogólnogospodarczego jest koniecznym, ale nie wystarczającym warunkiem planowej gospodarki. Decydująca jest rola, jaką spełnia plan ogólnogospodarczy. Tylko plan aktywny, zbudowany na podstawie strategii i preferencji ogólnogospodarczych, może spełniać funkcje koncepcyjne i dyspozycyjno-koordynacyjne w sensie świadomego i dynamicznego kształtowania struktury i wielkości gospodarczych³. Plan bierny, jako mechaniczna suma mikrorachunków i planów przedsiębiorstw oraz gospodarstw konsumentów, jest sprzeczny z istotą gospodarki socjalistycznej, z zasadami świadomego i celowego jej przekształcania w warunkach respektowania obiektywnych praw ekonomicznych. Plan taki jest formalną antycypacją procesów i rezultatów tych procesów, które nastąpią w wyniku spontanicznie działających sił. Stanowi on „meteorologiczną” prognozę⁴.

Plan aktywny oznacza nadrzędność strategii ogólnogospodarczej kierującej się wymogami nie tylko bieżącej równowagi, ale równowagi docelowej, opartej na potrzebach dynamicznego i zharmonizowanego rozwoju, na tendencjach postępu naukowo-technicznego, strukturze i dynamice przyszłych potrzeb i realnych możliwościach urzeczywistnienia planu. W tym właśnie wyraża się nadrzędność centralnego planowania⁵. Planowanie centralne polegać musi na czynnym określaniu głównych kierunków rozwoju gospodarki narodowej. Dzięki temu rozwój gospodarki socjalistycznej może być kierowany wolą zorganizowanego społeczeństwa. Aktywna rola planowania centralnego rodzi dwa zagadnienia: pierwsze, jaki jest jego zasięg, tj. jakiego rodzaju działalność gospodarcza ma być planowana, po drugie, jakie są środki zapewniające wykonanie planu.

Narodowy plan gospodarczy — jak pisze Oskar Lange — musi obejmować przynajmniej dwa zasadnicze zagadnienia: podział dochodu narodowego na akumulację i spożycia oraz rozdział inwestycji dla poszczególnych dziedzin gospodarczych⁶. Pierwsza sprawa decyduje o ogólnym tempie rozwoju gospodarki, druga natomiast o kierunku tego rozwoju. To, czy i w jakim stopniu narodowy plan gospodarczy określa strukturę asortymentową produkcji, zależy już od przyjętej techniki planowania. Wysoki stopień szczegółowości planowania wynikał z centralistycznego zarządzania gospodarką za pomocą metod administracyjnych.

Zadaniem n.p.g. jest również koordynacja rzeczowych i finansowych

³ Por. *Zarys teorii gospodarki socjalistycznej*, pod kierunkiem naukowym A. Wakara, Warszawa 1965.

⁴ Por. W. Zastawny, *Uwagi do koncepcji tak zwanego „socjalizmu rynkowego”*, w: *Plan a rynek*. Dyskusja, Warszawa, 1969, s. 63.

⁵ Por. W. Zastawny, *Centralizm demokratyczny jako naczelną zasadą organizacji socjalistycznej gospodarki*, w: *Leninowskie idee rozwoju i funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, cz. I, Warszawa, 1970, s. 19 - 39.

⁶ Por. O. Lange, *Rola planowania w gospodarce socjalistycznej*, *Pisma ekonomiczne i społeczne 1930 - 1960*, Warszawa 1961, s. 137 - 151.

założeń planu. Do tego służą zarówno dyrektywne plany finansowe, jak i bilanse syntetyczno-analityczne. Do pierwszych zalicza się budżet państwa, plan kredytowy i plan kasowy, a do drugich — bilans finansowy państwa oraz bilans pieniężnych dochodów i wydatków ludności. Szczególnie ważne jest zachowanie przez n.p.g. równowagi rynkowej, a więc zgodności struktury popytu ludności ze strukturą podaży dóbr konsumpcyjnych.

Do długofalowych zadań, wobec których plan centralny musi spełniać aktywną rolę, zalicza się zagadnienia zmiany struktury produkcyjnej, podziału dochodu narodowego między poszczególne klasy i grupy społeczne, postępu naukowo-technicznego i organizacyjnego. Dlatego, państwo musi prowadzić odpowiednią politykę inwestycyjną, politykę cen, podziału dochodu narodowego oraz kształtować właściwą strukturę organizacyjną gospodarki narodowej.

Drugim aspektem planowania centralnego jest wyposażenie centralnego organu kierowania gospodarką (centrum) w odpowiednie środki realizacji zadań planowych. Charakter stosowanych metod czy instrumentów oddziaływania na wykonawców planu przesądza nie tylko o stopniu jego wykonania, lecz także o zbieżności interesów państwa, przedsiębiorstwa i jednostki. Wywiera on również wpływ na stopień i formy demokratycznego udziału załóg w procesie planowania.

Rozróżnia się zwykle dwie metody zarządzania, czyli oddziaływania na wykonawców planu: nakazy administracyjne wraz z administracyjnym rozdziałem zasobów (reglamentacją) oraz stosowanie instrumentów (dźwigni) ekonomicznych, tzn. systemu bodźców skłaniających do wykonania tego, czego wymaga plan. Podmiotem tych bodźców są przedsiębiorstwa, pracownicy i ludność. Centralny planifikator stosuje obydwie metody jednocześnie, chociaż w różnych proporcjach. Metody administracyjne nabierają szczególnego znaczenia w okresach wielkich przemian, głębokich i rewolucyjnych zmian. Instrumenty ekonomiczne mogą wykazać dużą przydatność w okresie zmian ewolucyjnych.

Zasadnicze zadanie n.p.g., tj. podział dochodu narodowego na akumulację i spożycie oraz rozdział inwestycji o znaczeniu makroekonomicznym, ma charakter par excellence polityczny i dlatego nie może być realizowane bez udziału metod administracyjnych. Szerokie stosowanie przez centrum administracyjnych metod realizacji planu stawia problem relacji, jaka zachodzi pomiędzy świadomą wolą zorganizowanego społeczeństwa, przejawiającą się w zakresie stosowania metod administracyjnych, a obiektywnymi prawami ekonomicznymi. Nie rozwijając tego problemu można zasadnie stwierdzić, że nawet w scentralizowanym systemie wykorzystującym maksymalnie nakazy i zakazy musi się brać pod uwagę ogólne prawa ekonomiczne, dotyczące niezbędnych proporcji w procesie produkcji i reprodukcji. Plan musi również brać pod uwagę prawa wynikające z działania bodźców ekonomicznych. Fryderyk Engels pisał, że

„uruchamiane przez nich (tj. ludzi) przyczyny społeczne będą przeważnie i w coraz większej mierze powodować skutki przez nich zamierzone”⁷.

Uspołecznienie podstawowych środków produkcji umożliwia świadome i celowe kierowanie działaniem praw ekonomicznych przez zorganizowane społeczeństwo. Dlatego właśnie planowa gospodarka, a ściślej biorąc planowanie rozwoju gospodarczego, jest konstytutywną cechą socjalizmu. Wprowadzenie gospodarki planowej jest zawsze jednym z pierwszych osiągnięć rewolucji socjalistycznej. W okresie przejściowym, kiedy sektor uspołeczniony nie jest jeszcze dostatecznie rozwinięty, podporządkowanie gospodarki planowemu kierowaniu możliwe jest dzięki istnieniu tak zwanych „kluczowych ośrodków” i „wyżyn komendanckich” życia gospodarczego.

II. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA SCENTRALIZOWANEGO SYSTEMU PLANOWANIA

System kierowania gospodarką narodową zastosowany w Polsce w latach 1949-1955 charakteryzował się wysokim stopniem centralizacji decyzji gospodarczych. Instytucje szczebla centralnego podejmowały decyzje nie tylko o znaczeniu makro- i mezzoeconomicznym, ale również decyzje operatywne związane z bieżącą działalnością eksploatacyjną. Przedsiębiorstwa otrzymywały od centralnej władzy planującej zalecenia określające rozmiary i strukturę produkcji, źródła zaopatrzenia, rodzaju używanych surowców i materiałów, miejsca zbytu gotowej produkcji, organizację procesu produkcyjnego, metody wytwarzania, wielkość i przeznaczenie nakładów inwestycyjnych, kapitalne remonty, postęp techniczno-ekonomiczny, formy i zasady wynagradzania pracowników, wielkość i strukturę zatrudnienia itp. Podstawą scentralizowanego mechanizmu kierowania gospodarką było objęcie całej produkcji, zaopatrzenia i zbytu centralnym rozdzielnictwem. Przedsiębiorstwa nie miały swobody ani w ustalaniu struktury asortymentowej produkcji, ani w wyborze źródeł zaopatrzenia i kierunków zbytu.

Wskaźnikiem oceny działalności przedsiębiorstw i ich organizacji nadrzędnych był stopień wykonania zadań planowych, a głównie wartościowe wykonanie planu produkcji globalnej. Inne wskaźniki dyrektywne to: asortymentowa struktura produkcji, wzrost wydajności pracy, obniżka kosztów produkcji itp. Premiowanie kierownictwa i załogi przedsiębiorstwa za wykonanie i przekroczenie zadań planowych przekształciło się w skomplikowany system i doprowadziło do nadmiernego wzrostu udziału premii w całości wynagrodzenia. Struktura narodowego planu gospodarczego została całkowicie dostosowana do struktury organizacyjnej gospo-

⁷ Ibidem.

darki narodowej. Plany jednostek niższego szczebla były wynikiem planów wyższego szczebla.

Ustalanie na wszystkich szczeblach planów w wielkościach naturalnych powodowało bierną rolę pieniądza w sferze produkcji. Do tego dochodził automatyzm kredytowania i rozliczeniowy stosowany przez banki. Tak stosowany pieniądz otrzymał nazwę transakcyjnego. Aktywną rolę pieniądz spełniał jedynie na rynku dóbr konsumpcyjnych oraz częściowo przy wyborze zawodu i miejsca pracy. Za pomocą cen i płac państwo kształtowało strukturę popytu konsumpcyjnego.

W scentralizowanym mechanizmie kierowania gospodarką socjalistyczną strukturę asortymentową produkcji ustalały przedsiębiorstwa nie na podstawie sygnałów płynących z rynku, ale według poleceń jednostek nadrzędnych, co utrudniało kierowanie się zasadą rentowności.

W scentralizowanym systemie planowania i zarządzania dominującą rolę odgrywały nakazy i zakazy centralnego planifikatora. Przedsiębiorstwa rozliczane były jedynie za stopień wykonania narzuconych zadań planowych. Całą odpowiedzialność za efektywność gospodarowania społecznymi czynnikami produkcji (środkami produkcji i czynnikiem ludzkim) przejmuje centrum. Jednostronny nacisk na konieczność realizacji planu, na jego obowiązujący charakter, prowadził często do absolutyzowania planu, do jego realizacji niezależnie od tego, czy był słuszny i racjonalny, czy nie. Niedocenienie ekonomicznej prawidłowości planu obniżało społeczny prestiż planowania⁸.

Mechanizm ten spełnił swą rolę w zakresie tworzenia materialno-technicznej bazy socjalizmu. Umożliwił szybki rozwój sił wytwórczych kraju i ich przestrzennego rozmieszczenia z punktu widzenia aktywizacji rejonów słabo uprzemysłowionych, co doprowadziło do szybkiej rozbudowy przemysłu i głębokich zmian w strukturze społeczno-ekonomicznej kraju. Duże znaczenie miał również fakt, że system scentralizowany przyczynił się do powstania licznej kadry planistów, organizatorów, kierowników produkcji i działaczy społeczno-gospodarczych posiadających poważne doświadczenia w kierowaniu gospodarką uspołecznioną.

III. PRZYCZYNY WYSOKIEJ CENTRALIZACJI

Po zwycięstwie rewolucji socjalistycznej nowe państwo wykorzystuje sektor socjalistyczny jako narzędzie umocnienia swego panowania nad rozwojem całej gospodarki. Główną rolę spełnia w tym zakresie przemysł państwowy. W pierwszym okresie rozwoju socjalistycznej gospodarki państwo centralizuje decyzje dotyczące zarówno planowania rozwoju gospodarczego, jak i bieżącego (operatywnego) zarządzania sek-

⁸ Por. J. Pajestka, *Kierunki doskonalenia systemu planowania i zarządzania w PRL*, wyd. 2, Warszawa 1965, s. 18.

torem uspołecznionym. Główną metodą kierowania gospodarką jest bezpośrednia interwencja władzy państwowej w przebieg procesów gospodarczych, czyli pozaekonomiczny przymus. Metody ekonomiczne stanowią tylko uzupełnienie metod administracyjnych.

Przejście przez okres wysoce scentralizowanego planowania i zarządzania było — jak pisze Oskar Lange — koniecznością historyczną, a nie błędem politycznym⁹. Rewolucyjna likwidacja jednego ustroju społecznego i zastąpienie go innym wymaga scentralizowanego dysponowania przez nowe państwo wszelkimi istniejącymi zasobami, a co za tym idzie, centralnego planowania i zarządzania gospodarką. W krajach słabo rozwiniętych dochodzi jeszcze dodatkowy czynnik, a mianowicie konieczność szybkiej dywersyfikacji struktury społeczno-ekonomicznej kraju przez przyspieszoną industrializację jako polityczny wymóg rozwiązania różnego rodzaju problemów. Proces przyspieszonej industrializacji wymaga centralistycznego dysponowania istniejącymi zasobami z trzech przyczyn.

Po pierwsze, gwałtowne przyspieszenia wzrostu gospodarczego w ciągu stosunkowo krótkiego okresu czasu wymagało utrzymania na bardzo wysokim poziomie stopy inwestycji. To z kolei stwarzało konieczność koncentracji wszelkich zasobów dla realizacji zadań kluczowych. Chodziło o zapewnienie wysokiego stopnia koncentracji środków inwestycyjnych, surowcowych i siły roboczej na niewielkiej ilości celów uznanych za priorytetowe. Stąd wynikała przydatność i wyłączność administracyjnych metod rozdziału zasobów materialnych (reglamentacji). Rynkowe kryteria rentowności zostały odsunięte na dalszy plan. Jedną z metod gospodarowania, którą większość krajów socjalistycznych stosowała w początkowym etapie rozwoju, były obowiązkowe dostawy produktów rolnych przez chłopów.

Drugą istotną przyczyną, dla której szybka industrializacja wymagała centralistycznego planowania i zarządzania, był brak odpowiedniej ilości kadr kwalifikowanych i małe doświadczenie w kierowaniu przemysłem istniejącej kadry. Szybki rozwój przemysłu zmuszał do korzystania z nowych i niedoświadczonych kadr, a jednocześnie do rezygnacji z części starej kadry, mającej co prawda pewne doświadczenie w zarządzaniu przemysłem i innymi dziedzinami gospodarki, ale jednocześnie wykazującej niedostateczny stopień politycznego zaangażowania w budowę nowego ustroju społeczno-politycznego. Wszystko to ograniczało możliwości rozszerzenia uprawnień niższych ogniw gospodarki narodowej i skłaniało do podejmowania niemal wszystkich decyzji gospodarczych na szczeblu centralnym. W celu utrzymania wydajności i dyscypliny pracy, bodźce ekonomiczne zastępowane były bodźcami moralno-politycznymi i przymusem pozaekonomicznym.

⁹ Por. O. Lange, op. cit.

Trzecią przyczyną centralistycznego kierowania przyspieszoną industrializacją były ogólne warunki polityczne i międzynarodowe organicznie związane z rozwojem przemysłu ciężkiego i maszynowego. Mechanizm scentralizowanego kierowania gospodarką narodową był wytworem skomplikowanego spłotu wzajemnie powiązanych warunków obiektywnych i subiektywnych.

System wysoce scentralizowanego, administracyjnego planowania i zarządzania, posługującego się w szerokim zakresie pozaekonomicznym przymusem, nie jest — jak pisze Oskar Lange — immanentną czy konstytutywną cechą socjalizmu¹⁰.

Centralistyczne planowanie i zarządzanie było wynikiem nie tylko konieczności rewolucyjnego przekształcenia społeczeństwa i szybkiej industrializacji kraju, ale również takiego ważnego czynnika socjologicznego, jak słabość klasy robotniczej, niski stopień jej zorganizowania. W takiej sytuacji aparat polityczno-gospodarczy zastępuje samorządną działalność klasy robotniczej w zakresie kierowania procesem przekształcania ustroju społecznego.

Szybka industrializacja dokonywana dzięki centralistycznemu systemowi planowania i zarządzania powoduje szybki rozwój klasy robotniczej oraz wzrost jej świadomości i dojrzałości politycznej, której wyrazem był m. in. wielki ruch rad robotniczych zmierzających do samorządu robotniczego w przemyśle. Przyczynia się ona również do powstania i rozwoju nowej inteligencji socjalistycznej. Pojawia się więc drugi ważny czynnik socjologiczny. W ten sposób dojrzały nowe siły społeczne, które wymagają i umożliwiają zmianę administracyjnych metod zarządzania na metody ekonomiczne. Szybki rozwój sił wytwórczych komplikuje więzi ekonomiczne, wzrasta złożoność zjawisk i procesów ekonomicznych. Metody potrzebne i konieczne w okresie rewolucji społecznej i intensywnej industrializacji utrudniają postęp ekonomiczny na wyższym stadium rozwoju sił wytwórczych. Prowadzą do niepełnego wykorzystania zdolności produkcyjnych i marnotrawienia zasobów, utrudniają przystosowanie do zmieniającego się popytu ludności. Brak bodźców ekonomicznych negatywnie odbija się na dyscyplinie i wydajności pracy oraz na tempie postępu technicznego.

IV. PRZESŁANKI DECENTRALIZACJI SYSTEMU PLANOWANIA

W początkowym okresie rozwoju gospodarczego Polski Ludowej występował duży niedobór wszelkich towarów. W takiej sytuacji preferencje konsumentów sprowadzały się do jak najszybszego ilościowego wzrostu produkcji towarów powszechnego użytku. Centralny planista nie miał żadnych trudności z rozeznaniem, jaka jest pożądana przez lud-

¹⁰ Ibidem.

ność struktura podaży. Rozwój sił wytwórczych powodował, że proces produkcyjny stawał się coraz bardziej złożony, że rozwijała się sieć kooperacyjna. Pogłębianiu się specjalizacji produkcji towarzyszył wzrost wymogów komplementarności. Struktura popytu konsumpcyjnego zmieniała się dynamicznie. Wzrastał popyt na dobra wyższego rzędu. Centralny planista nie był w stanie podejmować trafnych decyzji co do szczegółowej struktury podaży towarów. Istnienie rozbudowanego aparatu administracji gospodarczej utrudniało szybkie i elastyczne dostosowywanie się producentów do zmieniającej się sytuacji na rynku. Obciążenie centrum ogromną ilością spraw szczegółowych, operatywnych zaczęło negatywnie odbijać się nie tylko na trafności decyzji w zakresie bieżącej struktury asortymentowej produkcji, ale również na zdolności centrum do rozstrzygania zagadnień o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego, tj. ogólnych celów i metod działania w skali makroekonomicznej i w dłuższym horyzoncie czasowym.

Scentralizowane administrowanie gospodarką ograniczało rozrachunek gospodarczy do minimum, a tym samym możliwości stosowania rachunku ekonomicznego. Prowadziło to do nadmiernego wzrostu zarówno materiałochłonności, jak i kapitałochłonności produkcji oraz do niepełnego wykorzystania rezerw produkcyjnych. Bódcze ekonomiczne były często sprzeczne z dyrektywami centralnego planisty. Premiowanie za wartościowe wykonanie przez przedsiębiorstwa planu produkcji globalnej skłaniało kierownictwo do zwiększania udziału w produkcji wyrobów drogiej, a w konsekwencji do zużywania drogich surowców i materiałów. Konsekwencją tego było niewykorzystanie asortymentowego planu produkcji, zmniejszanie udziału wyrobów tańszych, wysoce pracochłonnych, zużywających małe ilości surowców.

Stosowane sankcje za niewykonanie planów oraz jednocześnie wysokie premie za ich przekraczanie rodziły tendencję do ukrywania rezerw produkcyjnych w stadium planowania, a wykorzystywania ich w stadium realizacji planów. Instancje nadrzędne wznagły system kontroli, a niekiedy arbitralnie podnosiły zadania ustalone przez przedsiębiorstwa w swych projektach planów. Stosowanie wskaźnika produkcji globalnej prowadziło do obniżania się jakości produkcji i jej efektywności ekonomicznej liczonej jako relacja efektów do nakładów.

Szeroko rozbudowany system dyrektyw ograniczał inicjatywę kierownictwa i załogi w wyborze jak najefektywniejszych metod gospodarowania; hamowało to tempo postępu technicznego, utrudniało podnoszenie jakości produkcji i stopnia wykorzystania kwalifikacji pracowniczych. Ocena działalności przedsiębiorstw głównie na podstawie bieżących wyników zniechęcało do dokonywania nakładów na unowocześnianie produkcji i podniesienie jej standardu.

Dążenie do przekraczania planów produkcji za wszelką cenę powodowało zmianę zaplanowanej struktury rzeczowej produktu społecznego,

powstawanie nadwyżek w jednych dziedzinach, a niedoborów w innych, co pogłębiało stan napięć i dysproporcji gospodarczych.

Rozwój społecznego podziału pracy powoduje powstawanie nowych rodzajów produkcji i komplikowanie się więzi ekonomicznych zachodzących pomiędzy różnorodnymi podmiotami gospodarującymi i dziedzinami produkcji. Jednocześnie wyczerpują się możliwości wzrostu ekstensywnego. Słabnie dynamizm innowacyjny gospodarki. Tempo postępu technicznego obniża się. Przed centralnym planifikatorem staje więc problem zaktywizowania intensywnych czynników wzrostu gospodarczego i dokonania jakościowych zmian w strukturze produkcji i gospodarki narodowej. Dodatkową przesłanką dywersyfikacji struktury gospodarczej jest konieczność podniesienia stopy życiowej ludności po okresie wyrzeczzeń i forsowanej industrializacji. Do realizacji tych celów dotychczasowy system planowania i zarządzania gospodarką narodową już się nie nadaje, gdyż scentralizowany mechanizm kierowania wyczerpał swe potencjalne i realne możliwości dynamizowania wzrostu gospodarczego.

Wszystko to stwarza konieczność dokonania radykalnych zmian w metodach planowania i zarządzania gospodarką w kierunku decentralizacji kierownictwa gospodarczego. W związku z tym powstaje zagadnienie, w jakiej mierze decyzje planu muszą być scentralizowane, a w jakiej mogą lub muszą być zdecentralizowane. Potrzeba centralizacji decyzji planistycznych wynika z konieczności koordynacji działalności poszczególnych dziedzin ogniw i podmiotów gospodarujących. Koordynacja poszczególnych dziedzin gospodarki narodowej zmusza do centralizacji decyzji w zakresie podziału dochodu narodowego na akumulację i spożycie oraz alokacji nakładów inwestycyjnych, a więc decyzji określających tempo i kierunki rozwoju gospodarczego.

Istnieją dwa kryteria określające, w jakiej mierze plan ogólnogospodarczy może czy też musi być zdecentralizowany. Jedno z nich określa możliwość decentralizacji, drugie — konieczność decentralizacji.

Planowanie gospodarcze może być zdecentralizowane wszędzie tam, gdzie istnieje możliwość stworzenia systemu bodźców ekonomicznych zapewniających zgodność decyzji zdecentralizowanych z celami formułowanymi przez centralnego planifikatora. Planowanie gospodarcze musi być zdecentralizowane we wszystkich wypadkach, w których centralne decyzje, dotyczące danej sytuacji, podejmowane są zbyt późno. Wtedy regulowanie procesów gospodarczych *ex ante* przekształca się w regulowanie *ex post* i następuje żywiołowy rozwój zjawisk, jeżeli nie zastosuje się decentralizacji¹¹.

Duża ilość żywiołowych procesów, występujących w okresie funkcjonowania wysoce scentralizowanego systemu planowania i zarządzania, wynikała nie tylko z opóźnień w podejmowaniu odpowiednich decyzji przez centrum, ale również z wad systemu stymulacji ekonomicznej

¹¹ Ibidem.

uczestników produkcji. Tak więc dla roli planowania centralnego kardynalne znaczenie ma zagadnienie, ile i jakie decyzje podejmowane są przez centralnego planifikatora, ile i jakie natomiast podejmowane są bezpośrednio przez podmioty gospodarujące (przedsiębiorstwa) i ich organizacje nadrzędne (zjednoczenia). Dotyczy to szczególnie planów inwestycyjnych, określających możliwości rozwojowe poszczególnych przedsiębiorstw i gąłęzi gospodarki narodowej.

V. PLANOWANIE CENTRALNE A JEDNOSTKI INICJUJĄCE NOWY SYSTEM EKONOMICZNO-FINANSOWY

Proces doskonalenia systemu funkcjonowania gospodarki socjalistycznej w Polsce zmierza obecnie przede wszystkim do przywrócenia zasadzie centralizmu demokratycznego jej właściwego znaczenia. W dziedzinie planowania przejawia się to w umacnianiu koncepcyjno-strategicznych funkcji planowania centralnego z jednoczesnym rozszerzeniem samodzielności i inicjatywy wykonawców planu, tj. przedsiębiorstw i ich organizacji nadrzędnych. Coraz wyższa jakość planowania centralnego w zakresie wytyczania i realizacji strategii rozwoju oraz kierowania bieżącym funkcjonowaniem gospodarki stwarza warunki do wzrostu efektywności każdego ogniwa gospodarki, tj. przedsiębiorstw i ich organizacji nadrzędnych. Jest ona zarówno bezpośrednim, jak pośrednim warunkiem zapewnienia wysokiej dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego.

Specyfiką obecnego etapu jest właśnie dążenie do osiągnięcia wyższej jakości centralnego planowania, wyrażającej się w rozwiązywaniu zasadniczych problemów rozwojowych gospodarki i społeczeństwa oraz pozostawianiu jednostkom gospodarczym, sterowanym w coraz szerszym zakresie instrumentami ekonomicznymi, większej samodzielności w dostosowywaniu się do potrzeb odbiorców. Umacnianie roli ekonomiczno-finansowych instrumentów kierowania oznacza pełniejszą ich integrację z planowym zarządzaniem zarówno jednostek gospodarczych (przedsiębiorstw), jak i ich jednostek nadrzędnych. Uchwała VI Zjazdu PZPR ujmuje to w sposób następujący: „Unowocześniając nasz system planowania i zarządzania trzeba dążyć do tego, aby zwiększać skuteczność centralnego planowania i kierowania gospodarką narodową, a równocześnie rozszerzyć samodzielność i inicjatywę zjednoczeń, kombinatów i zakładów pracy. Należy zwiększać rolę centralnych ośrodków planowania i dyspozycji w odniesieniu do wszystkich problemów i decyzji, które dotyczą kierunków rozwoju kraju, zasadniczych proporcji gospodarczych, równowagi ekonomicznej”¹².

Proces usprawniania planowania centralnego przebiega w dwóch po-

¹² VI Zjazd PZPR. *Podstawowe materiały i dokumenty*, Warszawa 1972, s. 256 - 257.

wiązanych ze sobą płaszczyznach. Pierwsza z nich — to coraz lepsze zastosowanie charakteru i funkcji planowania centralnego do całego systemu kierowania rozwojem i bieżącym funkcjonowaniem gospodarki narodowej. Druga — to doskonalenie warunków i narzędzi wypełniania przez plan centralny wszystkich właściwych mu funkcji, a w szczególności zapewnienie niezbędnych informacji oraz wdrażanie sprawniejszych metod i technik planowania i kierowania przebiegiem realizacji planów¹³.

Konieczność intensyfikowania działalności gospodarczej, a w szczególności przyspieszenia dynamiki innowacyjnej, wymaga zastąpienia koncepcji planu — szczegółowego programu przez koncepcję planu — strategii, określającego mechanizm kanalizowania działań jednostek gospodarczych¹⁴. Szczegółowe reglamentowanie działalności przedsiębiorstw ustępuje programowaniu mechanizmów i instrumentów sterujących. Szczegółowe określanie przez plan centralny działalności przedsiębiorstw i ich organizacji nadrzędnych na obecnym etapie rozwoju Polski stało się wręcz niemożliwe ze względów technicznych (uwarunkowania informacyjne).

Dynamizm innowacyjny gospodarki narodowej uwarunkowany jest działaniem w skali mikroekonomicznej. Celem planowania centralnego powinno być stwarzanie jednostkom gospodarczym (przedsiębiorstwom i ich organizacjom nadrzędnym) zewnętrznych warunków pobudzających i wzmacniających procesy innowacyjne przebiegające z ich inicjatywy. Takie rozwiązanie prowadzi do zmiany istniejących lub znanych procesów i struktur, do szybszej dywersyfikacji i unowocześnienia struktury społeczno-gospodarczej kraju. Tradycyjne bilansowe podejście do planowania centralnego powieliło wcześniej ukształtowane proporcje, tylko w większej skali.

Użyteczny zakres planowania centralnego jest pochodną celowości i skuteczności bezpośredniego (przez nakazy i zakazy administracyjne) i pośredniego (przez parametry i instrumenty ekonomiczne) sterowania procesami ekonomicznymi w różnych sferach działalności gospodarczej.

System wdrażany w jednostkach inicjujących zakłada osiągnięcie syntezy bezdyrektywnego funkcjonowania jednostek gospodarczych (na podstawie instrumentów ekonomicznych) z aktywnym sterowaniem rozwojem gospodarki narodowej przez planowanie centralne. System ten różni się od systemu obowiązującego w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych tym, że plan centralny nie spełnia już roli mechanizmu egzekwowania wyników w krótkim okresie czasu i mobilizacji do wykorzystania

¹³ Por. K. Porwit, *Planowanie centralne — jego rola i kierunki usprawnień*, Nowe Drogi 1973, nr 3, s. 119.

¹⁴ Por. W. Baka, *Unowocześnianie systemu planowania ogólnogospodarczego. Elementy diagnozy*, w: *System funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1973, s. 17.

rezerw produkcyjnych. Plan centralny ma określać kierunki rozwoju w okresach wieloletnich (przekształcenia struktury produkcji, inwestycje o znaczeniu makroekonomicznym, prace badawczo-rozwojowe).

Można sformułować cztery funkcje, jakie ma spełniać plan centralny w stosunku do jednostek inicjujących¹⁵:

- a) kształtowanie kierunków rozwoju,
- b) określanie istotnych zmian w strukturze produkcji,
- c) koordynowanie działalności jednostek gospodarczych,
- d) mobilizowanie i przyśpieszanie rozwoju niektórych dziedzin.

Kształtowanie kierunków rozwoju jednostek gospodarczych odbywa się głównie przez podejmowanie decyzji inwestycyjnych. Inwestycje o znaczeniu makroekonomicznym są więc objęte planem centralnym. Centralny planista może określać istotne zmiany w strukturze produkcji, wynikające z międzynarodowej specjalizacji produkcji, uruchamiania ważnych prac badawczo-rozwojowych lub przekształceń organizacyjnych. Zadaniem planów wieloletnich jest rozwiązywanie problemów rozwojowych, tzn. uruchamianie procesów powodujących pożądane zmiany strukturalne w gospodarce narodowej. Transformacja zadań wieloletnich za zadanie roczne wymaga wypracowania odpowiednich technik planistycznych.

Wykorzystanie w bieżącym okresie planu centralnego do przyśpieszenia rozwoju gospodarczego lub do utrzymania wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego wymaga zwiększenia koordynacyjnej roli centralnego planifikatora. Jednostki inicjujące sporządzają więc plany nie tylko na własny użytek, ale także dla instancji nadrzędnych. Na Węgrzech np. tylko największe przedsiębiorstwa przedstawiają plany do Krajowego Urzędu Planowania.

Mobilizująco-egzekwująca rola planów rocznych i wieloletnich może być utrzymana w stosunku do niektórych gałęzi lub branż gospodarczych. Dotychczasowe doświadczenie wykazuje, że z punktu widzenia wykorzystania wewnętrznych rezerw produkcyjnych plan centralny spełniał tę rolę dobrze. Dotyczy to szczególnie przemysłów o jednorodnej produkcji i ustabilizowanej technologii. Jednostki nadrzędne w takich gałęziach, jak górnictwo węglowe czy przemysł rolno-spożywczy, nie miały trudności z prawidłowym określeniem rezerw i zdolności produkcyjnych, a co za tym idzie i zaplanowaniem napiętych (mobilizujących), a jednocześnie realnych zadań.

Planowanie centralne obejmuje dwa zasadnicze rodzaje planowania różniące się między sobą horyzontem czasowym: planowanie roczne i planowanie wieloletnie. Narodowe plany gospodarcze wieloletnie opracowywane są w zasadzie na okres 5 lat. Są one podstawowym instrumen-

¹⁵ Por. B. Gliński, *Zmiany systemu planowania i zarządzania wdrażane w jednostkach inicjujących*, Ideologia i Polityka 1974, nr 2, s. 38 - 39.

tem kształtowania polityki rozwoju społecznego i gospodarczego kraju. Plan 5-letni określa główne zadania produkcyjne, dochodowo-konsumpcyjne i w zakresie polityki socjalnej, wielkość i strukturę nakładów inwestycyjnych, wzrost obrotów handlu zagranicznego i ich strukturę. Plan ten zbudowany jest w sposób wewnętrznie zbilansowany, co ma gwarantować zrównoważony rozwój rynku wewnętrznego, procesu inwestycyjnego, siły roboczej, stosunków z zagranicą. Narodowy plan gospodarczy roczny stanowi podstawę kierowania gospodarczym krajem, sprawowanego przez rząd. Od 1957 r. uchwałę o rocznym NPG podejmuje Sejm. Główną funkcją planu rocznego jest dostosowanie zadań społecznych i gospodarczych oraz sposobów ich realizacji do aktualnych warunków i możliwości, czyli zapewnienie równowagi gospodarczej na wszystkich odcinkach. Plan roczny ma charakter obowiązujący dla organów państwowych.

W dotychczasowej praktyce planowania w Polsce podstawowym planem dla przedsiębiorstw był plan roczny. W systemie planu rocznego następowało bezpośrednio powiązanie między narodowym planem gospodarczym a planami wszystkich jednostek za pomocą systemu dyrektywnych wskaźników planu rocznego. Przy tym systemie przedsiębiorstwa opracowują plany samodzielnie, są jednak zobowiązane włączyć do nich ustalone zadania (dyrektywne).

Jakość planowania centralnego w gospodarce socjalistycznej zależy nie tylko od zakresu planowania, lecz również od jego horyzontu czasowego. Konieczność świadomego i aktywnego kształtowania procesów społeczno-gospodarczych w skali makro wymaga wydłużenia horyzontu czasowego planowania centralnego. Dotychczasowa praktyka planistyczna oparta była na niewłaściwych relacjach zachodzących między planowaniem krótkookresowym (rocznym) a planowaniem wieloletnim. Wynikały one z dominacji bieżącego zarządzania. Utrudniało to centralnemu planifikatorowi spełnianie roli koncepcyjnej, polegającej na wytyczaniu głównych i długofalowych celów rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz metod i środków realizacji polityki ekonomicznej. Mała efektywność centralnych organów planowania w dziedzinie prognozowania i programowania społeczno-gospodarczego znalazła wyraz m. in. w niedostatecznym opracowaniu kierunków specjalizacji przemysłowej kraju, polityki rozwoju regionalnego, długofalowej polityki konsumpcyjno-dochodowej, kierunków postępu naukowo-technicznego itd. Występująca nadrzędność planu rocznego nad planem wieloletnim sprzyjała rodzeniu się pewnej żywołowości zjawisk ekonomicznych, zmniejszyła ona również zdolność adaptacji systemu gospodarczego do zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Plan roczny orientował gospodarkę na bieżące pokonywanie wąskich gardeł (przekrojów), a to powodowało odchodzenie od strategii wyznaczonej w planie pięcioletnim.

Skrócenie horyzontu czasowego planowania pociąga za sobą ograni-

czenie samodzielności przedsiębiorstw. Celowość zmian planu w trakcie jego realizacji nie mogła znaleźć rozwiązania na gruncie alternatywy: niezmiennosc planu w imię stabilizacji warunków działania przedsiębiorstw albo zmienność w imię zapewnienia równowagi ekonomicznej.

Zapewnienie odpowiednich zdolności adaptacji systemu gospodarczego (dostosowanie systemu do nowych warunków przy utrzymaniu realizacji podstawowych celów strategicznych) jest uwarunkowane przez¹⁶:

a) sposób budowy i treść planów wieloletnich (rezerwy planistyczne narastające wraz z oddalaniem się od punktu wyjścia planu),

b) system powiązań programów odcinkowych z programem centralnym,

c) ograniczenie zakresu normatywnej części planu wieloletniego;

d) stabilizację reguł gry (np. systemu finansowego organizacji gospodarczych) przy jednoczesnym zwiększeniu roli instrumentów ekonomicznych w kształtowaniu bieżącej równowagi ekonomicznej.

W Polsce dąży się obecnie do podniesienia rangi planu 5-letniego jako podstawowego instrumentu kształtowania polityki rozwojowej. Łączy się to z przedsięwzięciami mającymi na celu zmniejszenie dominującej roli planu rocznego, która występowała w praktyce ubiegłych lat. Na rangę problematyki horyzontu czasowego planowania wskazuje Uchwała VI Zjazdu PZPR, w której podkreśla się konieczność wydatnego podwyższenia poziomu planowania prespektywicznego i długofalowego prognozowania oraz to, że „podstawowym instrumentem planowej polityki rozwoju kraju dającym całej gospodarce i jej ogniowom zasadniczą orientację i dyrektywę odnośnie do celów działania i środków ich osiągnięcia powinien być 5-letni narodowy plan społeczno-gospodarczy”¹⁷.

Podniesienie roli planu 5-letniego w całym systemie kierowania gospodarką oraz zwiększenie samodzielności i odpowiedzialności przedsiębiorstw wymaga poważnych zmian w roli i charakterze planów rocznych oraz wypracowania skutecznych metod i instrumentów kierowania, szczególnie pośredniego. Przy budowie programów długookresowych należy uwzględnić ryzyko wynikające z niepewności w ocenie przyszłości, a co za tym idzie, tworzy warunki elastycznego dostosowywania programów do zmieniających się okoliczności (wykorzystanie nowo powstałych zjawisk sprzyjających i amortyzowanie wpływu czynników niekorzystnych). Dlatego też ustalanie zadań planu w części na podstawie hipotetycznych założeń wymaga odrzucenia tezy o niezmienności planu w trakcie jego realizacji. Praktyka gospodarcza wykazuje, że niekiedy działanie zgodne z normą prawną (planem centralnym uchwalonym przez Sejm) jest sprzeczne z zasadami racjonalności społeczno-ekonomicznej. W związku z tym niektórzy ekonomiści wysuwają postulat ograniczenia treści

¹⁶ Por. W. Baka, op. cit., s. 25.

¹⁷ VI Zjazd PZPR, op. cit., s. 257.

uchwały sejmowej o narodowym planie społeczno-gospodarczym do części zadaniowej zobowiązującej rząd do przesiębrania odpowiednich środków i metod realizacji.

Zwiększenie roli programowania perspektywicznego i planowania 5-letniego wymaga zniesienia barier organizacyjnych wynikających z ukształtowanych struktur (i partykularyzmów) resortowo-regionalnych. Bariery te utrudniały kompleksowe rozwiązywanie nowych problemów i przyczyniały się do petryfikacji struktury gospodarczej kraju. Egzemplifikacją może tutaj być niepowodzenie próby techniczno-ekonomicznej rekonstrukcji branż i regionów podjętej w latach sześćdziesiątych. W takiej sytuacji w programowaniu brakowało podejścia przedmiotowo-problemowego odpowiadającego współczesnym wymaganiom postępu technicznego i warunkującego dynamizację struktury gospodarczo-organizacyjnej kraju.

Rozwój i umacnianie centralizmu demokratycznego wymaga więc zarówno radykalnego podniesienia jakości programowania w skali makro, ukształtowania optymalnego zakresu planowania centralnego sprzyjającego wyzwalamu społecznych sił postępu, inicjatywie twórczej, działalności przedsiębiorstw, jak i wydłużenia horyzontu czasowego planowania i oparcia działalności organizacji gospodarczych na długofalowych programach rozwoju.

DEMOCRATIC CENTRALISM IN THE SOCIALIST ECONOMY

Summary

In the conclusion the author has stated that the democratic centralism means the optimal extent of central planning, the prolongation of planning horizon and the proper relationship between the short and long term planning.