

ROBOTNICY
O ROLNIKACH

str. 6

PTE o reformie

wkładka wewnątrz numeru

Skład osobowy
Komisji
ds. Reformy Gospodarczej
sekretariatu
i zespołów problemowych

str. 9-10

CEMENT:
między obfitością
a deficytem

str. 11

ŻYCIE

NR 46

GOSPODARCZE

16 LISTOPADA 1980 R.

ROK XXXV

CENA 10 ZŁ

w sprawie reformy gospodarczej

PROPOZYCJE NA DZIŚ

JAN KNAPIK

JAKO wieloletni praktyk chciałbym do toczącej się dyskusji nad reformą gospodarczą dorzucić kilka uwag o charakterze czysto pragmatycznym. Miejscami są to uwagi dyskusyjne, a także uproszczone — zdaje sobie z tego sprawę. Jednakże tkwią one mocno w realiach obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, w związku z czym chyba warto nad nimi się zastanowić.

Dotychczasowy przebieg dyskusji cechuje mnogość koncepcji dotyczących przeprowadzenia i ostatecznego kształtu reformy. To zrozumiałe. Gorzej, że zdarzają się w niej też głosy uchylające poczuciu realności. Nie można kompleksowej reformy gospodarczej przeprowadzić tak szybko, jak tego oczekują niektórzy działacze i pewna część opinii publicznej. Nie można prac nad reformą przyspieszyć tak, by nowe rozwiązania wprowadzić od stycznia 1981 roku. Z wielu względów, w tym także z czysto technicznych, jest to nierealne. Ważniejsze jest oczywiście to, że reforma gospodarcza wymaga gruntownych, wszechstronnych przygotowań. Pospieszne, a nie dość starannie przygotowane zmiany mogłyby przynieść więcej zła, niż korzyści.

Sądę, że prace nad wprowadzeniem reformy będą musiały trwać przynajmniej dwa lata, a i to przy założeniu, że naprawę stanu obecnego naprawdę będziemy chcieli wzy-

scy, zarówno rząd, jak i poszczególne instytucje i jednostki gospodarcze, że wszyscy będziemy wierzyć w jej sens i celowość, że przygotowaliśmy i wdrażać reformę będą fachowcy konsultujący się z możliwie najszerszymi kręgami społeczeństwa.

Pospieszne przygotowanie pełnej reformy gospodarczej wydaje się nierealne również z tej przyczyny, że nie ma w tej chwili możliwości ustalenia sensownego planu na następną pięcioletkę. Bez ryzyka można wyrazić przypuszczenie, że plan na lata 1981—1985, w najlepszym razie, powstanie w drugiej połowie roku 1981. Sytuacja ta wyklucza możliwość przygotowania rozwiązań w zakresie bardziej długofalowym, pięcioletnim.

Równocześnie utrzymywanie obecnego systemu zarządzania jest po prostu niemożliwe. Decydują o tym dokonujące się przemiany społeczne. Wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do zachowania scentralizowanego, dyktatorskiego systemu byłyby działaniami „pod prąd”, co z góry skazałoby je na niepowodzenie. Sytuacja w przedsiębiorstwach nie zostawia co do tego żadnych wątpliwości. Świadomość tej sytuacji musi być powszechna. Zdawać z niej muszą sobie sprawę wszyscy, od przewodniczącego Komisji Planowania do kierowników przedsiębiorstw. Załóg nie wymieniam w tym kontekście, bowiem ich postawa, ich po-

trzeby, aspiracje i dążenia rozstrzygają o tym, że starymi metodami dalej gospodarzyć kierować nie można.

Komfort centralnego zarządzania skończył się i to raz na zawsze. Oznacza to natychmiastową potrzebę i konieczność zdecydowanego zwiększenia zakresu uprawnień, ale i obowiązków, przedsiębiorstw i ich załóg. Konieczność bezwzględnego wprowadzenia zmian przesądza, że mogą to być tylko doraźne, pragmatyczne usprawnienia stwarzające przedsiębiorstwu możliwość względnie swobodnego działania przy równoczesnym, zdecydowanym wzroście samorządności w przedsiębiorstwach. Równie pilne jest odbiurokratyzowanie dotychczasowego systemu zarządzania, jak i znaczne zmniejszenie ilości różnego rodzaju dyktatów i drobiazgowych zarządzeń, co wydaje się sprawą dość prostą, jej załatwienie nie powinno nastręczać trudności. Sądę, że dostatecznie duża ilość osób z tzw. szczebla centralnego wyreczyła się już (wreszcie!) z naiwnej wiary w magiczne działanie wskaźników i normatyków. Miałby one zapewniać harmonijną realizację — często przeciętne „papierowego” — planu centralnego. Nie zapewniali jednak żadnej harmonii i zapewniać nie mogły. Natomiast bardzo skutecznie zwalniały dyrektorów przedsiębiorstw i organizację gospodarczych od obowiązku

samodzielnego myślenia i samodzielnego działania, uniemożliwiały podejmowanie samodzielnych decyzji gospodarczych. Decyzji na osobiste ryzyko dyrektorów i ryzyko własne przedsiębiorstw, a nie na ryzyko niczyje — bo to ryzyko z wysokiego szczebla było tak oddalone, tak nie określone, tak pozbawione czyjegokolwiek autorstwa, że faktycznie było ryzykiem niczym (za które jednak płaciliśmy zawsze my, obywatele). Stąd też jestem głęboko przekonany, że doraźne usprawnienia mogące polepszyć funkcjonowanie gospodarki są nie tylko konieczne, ale też że ich realizacja nie będzie napotykać na trudności ze strony „centrum”.

Dwustronne umowy z załogami

Z podejmowaniem doraźnych działań wiąże się jednak kwestia bardzo istotna i jak dotychczas jeszcze otwarta: jak zwiększyć swobodę działania, samorządności, odbiurokratyzowanie zarządzania itd. powiązać z lepszym, bardziej efektywnym wykorzystaniem środków dostępnych przedsiębiorstwom w obecnych warunkach? Wiadomo, że do dyspozycji przedsiębiorstw będzie można oddać środki ograniczone (często nawet bardzo ograniczone) i wiadomo że te niedostatki będą przeszkadzać efektywnemu, harmonijnemu działaniu. Ale właśnie w takiej sy-

tuacji konieczne jest działanie jak najbardziej efektywne.

Starania zmierzające w tym kierunku nie mogą być wyłącznie sprawą państwa, rządu, dyrekcji przedsiębiorstw. Muszą to też być starania całych załóg, inicjowane przez ich przedstawicielstwa i realizowane przez wszystkich.

Nie mogą to też być działania oparte na makazach i apelach, ale działania wspomagane prostymi, powszechnie zrozumiałymi mechanizmami ekonomiczno-motywacyjnymi, uzależniającymi korzyści załóg od osiągniętych wyników gospodarczych. Korzyści, rzecz jasna, od wyników dobrych. Pełna współodpowiedzialność musi też obejmować ponoszenie konsekwencji za gospodarowanie złe, marnotrawne, nieefektywne. Takie są brutalne prawa ekonomii i taka jest jedynie skuteczna droga wyjścia z impasu.

Sytuacji takiej nie da się jednak osiągnąć przez narzucanie — powiedzmy szczerze — dość surowych „reguł gry”. Rozwiązanie to może być skuteczne jedynie na zasadzie umowy co do „reguł gry” zawartej między przedstawicielstwem załogi a dyrekcją przedsiębiorstwa i kierownictwem organizacji gospodarczej. Umowy zawartej w wyniku negocjacji zmierzających do pogodzenia interesów grupowych załogi przedsiębiorstwa z interesami ogólnospołecznymi. (Sprawą autentycznego przed-

stawicielstwa załóg nie będę się tu zajmował szerzej — ostatecznie sądę, że należałoby reaktywować rady robotnicze).

Ostateczne uzgodnienia umowy między przedstawicielstwem załogi a dyrekcją przybrałyby kształt planu techniczno-ekonomicznego przedsiębiorstwa na dany rok, a jednocześnie określałoby zasady pozyskiwania dodatkowych korzyści z tytułu polepszania efektywności oraz konsekwencji złego gospodarowania.

Zawieranie tego rodzaju umów jest sprawą nadzwyczaj pilną. Wydaje się też sprawą jak najbardziej możliwą do wprowadzenia już od początku roku 1981. Jest to chyba jedyny sposób zahamowania dalszych, groźnych dla gospodarki, postulatów płacowych, zgłaszanych dotychczas bez żadnego związku z efektami pracy. Załogi muszą dokładnie wiedzieć ile produkują, co produkują, po ile produkują i za co produkują. Wykładnikiem zarobku. Chodzi o to, aby pracownik, jeżeli zrobi więcej i lepiej, mógł zarabiać więcej. I odwrotnie — za gorszą pracę za gorsze efekty — mniej.

Dotychczasowy brak bezpośredniego powiązania efektów produkcyjnych z funduszem płac i placami po-

DOKONCZENIE NA STR. 4

PRZYSPIESZYĆ DECYZJE

NIE trzeba analizować danych statystycznych, aby dostrzec zjawisko pogłębiania się deintegracji gospodarki. Jego zahamowanie wymaga obecnie szybkich i radykalnych decyzji, konsekwentnie wprowadzanych w życie. Przede wszystkim decyzji w dziedzinie gospodarczej. Toteż nie chodzi w tym artykule o żadną wielką reformę, o uzdrawianie systemu, a jedynie o posunięcia doraźne, dotyczące najbardziej naważnych dziedzin. Z decyzjami tego typu nie można już dłużej zwlekać.

Ze społecznego punktu widzenia najważniejszą dziedziną wymagającą uporządkowania jest rynek wewnętrzny. Podaż maleje nie tylko wskutek rozprężenia w produkcji przemysłowej, ale także z powodu fatalnych urodzajów w rolnictwie. Popyt natomiast rośnie i będzie rosnął, w wyniku rewidycji i wyrównywania wzrostu kosztów utrzymania z poprzedniego okresu. Powszechna świadomość gwałtownie rosnącej luki między podażą a popytem zaostrza sytuację, gdyż powoduje zakupy na zapas, nawet tych artykułów, których podaż w normalnych warunkach byłaby wystarczająca. Oficjalne działania cenowe w wielu deficytowych grupach artykułów nie wchodzi w grę ze względów społecznych. Pozostaje więc tylko jedno wyjście — system racjonowania, zapewniający minimum zaopatrzenia w artykuły podstawowe całej ludności.

Dyskutujemy na ten temat już

dość długo, zgłaszane są różne propozycje, ale decyzji wciąż brak. Na konieczność energiczniejszego działania rządu w tej dziedzinie zwróciło ostatnio uwagę Biuro Polityczne KC PZPR. Mamy oczywiście świadomość, że nie jest to sprawa prosta, szczególnie jeżeli chodzi o racjonowanie najbardziej deficytowych artykułów, jakim jest mięso. Bardzo trudno tu znaleźć rozwiązanie, które uznane byłoby przez wszystkich za sprawiedliwe. Ale chyba jeszcze trudniej uznać za sprawiedliwą sytuację, w której zaopatrzyć się mogą tylko ludzie mający czas i zdrowie na wielogodzinne stanie w kolejce bądź odpowiednio dużo pieniędzy na zakupy poza oficjalną dystrybucją.

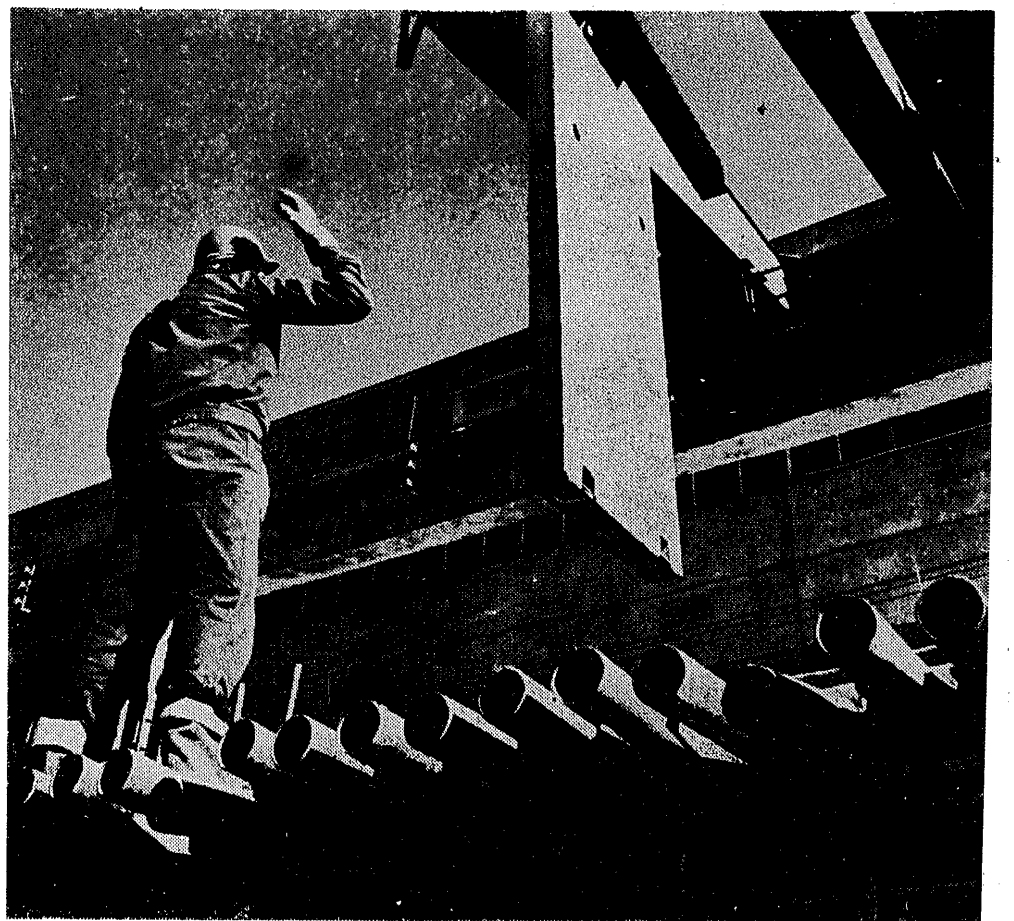
System racjonowania mięsa stosowany był i u nas, i w innych krajach w rozmaitych okresach — nie jest więc niemożliwe poddanie pod dyskusję 2-3 wariantów, a następnie wybranie z nich tego, który wzbudzi najmniej zastrzeżeń. Trudno więc przypuszczać, aby trudności techniczne były powodem odwlekania decyzji w tej sprawie. Są to chyba opory innego rodzaju — trzeba zmienić dotychczasowy system zaopatrzenia, ujawnić faktyczne możliwości, rozstać się ze statystycznym mitem 70 kg na głowę ludności. Straty społeczne, jakie ponosimy zachowując dotychczasowe metody są niewspółmiernie większe od niewątpliwych zresztą kłopotów, jakie wywoła racjonowanie. Głównie z powodu ograniczenia pewnych przywilejów terytorialnych, istniejących

w dotychczasowym systemie przydziałów masy mięsnej.

Problem jednak nie ogranicza się tylko do mięsa. Czy nie trzeba będzie systemu racjonowania rozciągnąć także na niektóre inne artykuły spożywcze, jak masło, a być może i na część przetworów zbożowych. Tych ostatnich nie powinno co prawda zabraknąć, ale system racjonowania ograniczy zakupy „na zapas” i wynikające stąd marnotrawstwo.

Innego typu działania można podjąć w stosunku do deficytowych artykułów przemysłowych, z grupy dóbr trwałego użytku. I tu popyt ostatnio skokowo wzrasta, niewspółmiernie do możliwości zaopatrzenia. W tej grupie jednak są możliwe — choć dość ograniczone — działania cenowe. Muszą one jednak w większości przypadków uwzględniać przeciętną kieszeń, a więc o osiągnięciu równowagi tą drogą — jak to usiłowano robić w stosunku do pojedynczych artykułów na początku tego roku — też trudno marzyć. Pozostaje więc system talonów lub przedpłat. System talonów raczej chyba jednak nie ma szans, gdyż po pierwsze dość gruntownie skompromitował się w przeszłości, po drugie zaś — nie angażuje pod przyszłe dostawę środków pieniężnych ludności. Dlatego też trzeba się zdecydować na system przedpłat, z tym, że musi to być system trakto-

DOKONCZENIE NA STR. 2



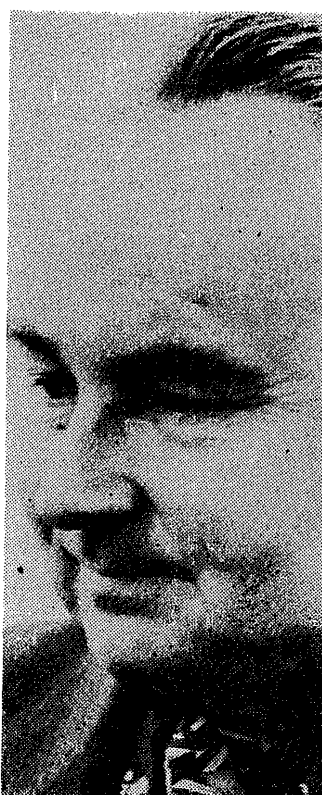
Cementu brakuje nie tylko w ogóle, ale i dla fabryk domów, chociaż mają one pierwszeństwo w dostawach (artykuł na str. 11).

Fot. M. STANKIEWICZ

NIE SZUKAĆ GARBATEGO!

Rozmowa z pracownikami Zespołu do spraw Hutniczych Surowców Wtórnych Ministerstwa Hutnictwa

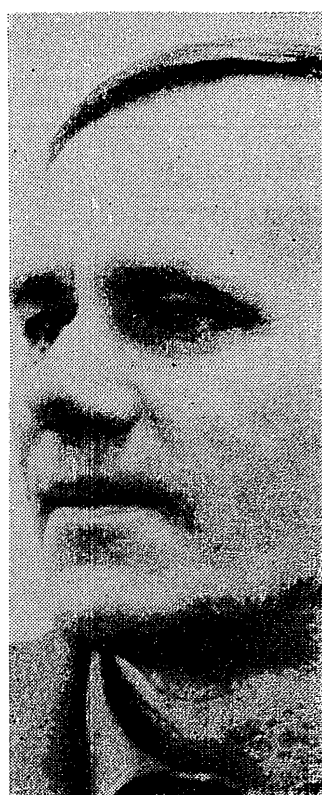
Zapewnienie zaopatrzenia surowcowo-materiałowego gospodarki narodowej to obecnie kluczowy warunek przywrócenia normalnego rytmu pracy, wykorzystania potencjału wytwórczego, jakim dysponujemy. Uchwała Rady Ministrów nr 9 z lutego br. w sprawie intensyfikacji wykorzystania surowców wtórnych w latach 1980–1985 podkreśla, że „ministrowie (kierownicy urzędów centralnych) są odpowiedzialni za zapewnienie warunków optymalnego i racjonalnego wykorzystania odpadów, powstających w podporządkowanych i nadzorowanych jednostkach organizacyjnych oraz, w porozumieniu z właściwymi ministrami, w jednostkach organizacyjnych innych resortów”. Odpowiedzialność za zagospodarowanie tej, ledwie w części dotychczas wykorzystywanej rezerwy surowcowej, składa się przede wszystkim na tych, co odpady „produkują”. Haldy hutnicze, zbiorniki poflotacyjne itp., zawierają jak szacują specjaliści, miliardowej wartości bogactwa, od żelaza i żelazostopów poczynając, po metale nieżelazne (miedź, cynk, ołów), niemal gotowe składniki nawozowe dla rolnictwa, kruszywa budowlane i drogowe, surowce dla przemysłu cementowego i dziesiątki innych, deficytowych w gospodarce narodowej materiałów, oczywiście po ich odpowiednim uzdatnieniu. O problemach, związanych z realizacją postanowień uchwały w resorcie hutnictwa, o warunkach pełnego, efektywnego wykorzystania odpadów, powstających w „czarnej” i „kolorowej” metalurgii, rozmawiamy z grupą specjalistów z Zespołu do spraw Hutniczych Surowców Wtórnych: pełnomocnikiem ministra hutnictwa ds. hutniczych surowców wtórnych – wicedyrektorem departamentu – kierownikiem zespołu mgr. inż. HENRYKIEM JELENIEM oraz jego współpracownikami – mgr. WITOLDEM TKACZYKIEM i mgr. inż. ALBERTEM WEJRZANOWSKIEM.



Henryk Jelen



Witold Tkaczyk



Albert Wejrzanowski

HENRYK JELEN: — Powiada się, że nasz przemysł hutniczy — zwłaszcza metalurgia żelaza — jest importochłonny. To tylko częściowo jest prawdą. Do wyprodukowania 19 mln ton stali w roku 1979 sprowadziliśmy z zagranicy (głównie z ZSRR) ok. 19 mln ton rudy i pewne ilości żelazostopów. Zapłaciliśmy za ten import — mówię o samej tylko rudzie — nieco ponad 1 mld zł dew.; tyle w przybliżeniu, ile za cały import bawełny i wełny owczej. Albo inaczej — wydaliśmy na ten import blisko połowę wszystkich wpływów dewizowych ze sprzedaży stałków. Ruda stanowi jednak tylko część zaopatrzenia materiałowego hutnictwa. Na wyprodukowanie 1 tony stali zużywa się (w zakładach) 1,0 tony rudy, 2,0 tony węgla, 0,55 tony złomu oraz odpowiednie ilości topników i żelazostopów. Złom mamy własny, węgiel własny, własne mamy także liczne inne surowce, zużywane w hutnictwie. W rachunku globalnym koszt importowego wrażliwego (ruda i dodatki stopowe) stanowi zaledwie 7 proc. wartości produkcji naszego hutnictwa.

WITOLD TKACZYK: — Ta rozmowa nie miałaby sensu, gdybyśmy nie mówili o sprawach, które są oczywiste. Rzeczywiście koks, a także inne „pochodne węgla” (energia elektryczna itp.) leżą się w kosztach produkcji hutniczej, nie mniej niż ruda. Ale bez rudy i złomu, nie ma i nie będzie hutnictwa. Gdyby nie skutecznie prowadzony skup złomu i właściwe zagospodarowanie tego surowca, nasz przemysł stalowniczy nie mógłby po prostu istnieć.

H. JELEN: — Mamy — i nie od dziś — świadomość, że występując jako odbiorca i „konsument” odpadów, powstających w innych działach i gałęziach gospodarki narodowej, możemy i powinniśmy skutecznie występować także w roli „zaopatrzeniowca” pozostałych dziedzin produkcji. Nie tylko „zaopatrzeniowca” gospodarki narodowej w stal, wyroby walcowane itp., ale także w produkty „uboczne”, powstające w procesach metalurgicznych, dla nas często bezużyteczne, nawet uciążliwe, dla innych jednak czasami wręcz bezcenne, w każdym razie — przydatne.

Byłoby zwykłym marnotrawstwem uznać, że skoro „reszta” jest dla metalurgii nieprzydatna, miejscem dla tej „reszty” są wyłącznie haldy i zwałowiska. Przy naszym współudziale i często z naszej inicjatywy podjęto np. w latach 1976–1979 cały kompleks badań nad możliwościami i technologiami wykorzystania odpadów hutniczych w różnych dziedzinach gospodarki.

ALBERT WEJRZANOWSKI: — Odpady hutnicze dla nas samych są często cennym, bardzo użytecznym surowcem.

REDAKCJA: A efekt jest taki, że — także według danych samego resortu hutnictwa — jedynie żużli wielkopiecowych ubywa, przybywa natomiast żużli stalowniczych i wielu innych odpadów, nadających się do gospodarczego wykorzystania. Sporo prac badawczych, zakończonych wynikami pozytywnymi, zalecała polki instytutów i uczelni.

H. JELEN: — W roku 1975 przerobiliśmy i zagospodarowaliśmy 11 mln

ton żużli wielkopiecowych, w roku 1978 — ok. 9 mln ton, w roku ubiegłym — 8,1 mln ton. Przerób tych żużli spada, bo wyczerpują się ich zapasy na haldach i w ciągu 2–3 lat haldy te znikną zupełnie, zagospodarowaniu podlegać będzie jedynie „bieżąca produkcja” żużli wielkopiecowych. Inaczej, rzeczwiście przedstawiła się sprawa z żużlami stalowniczymi. Rosną ich haldy, ale rośnie też przerób żużli stalowniczych — 1,4 mln ton w roku 1975 do 1,5 mln ton w roku 1978 oraz 2,8 mln ton w roku 1979. O ile znajdują się środki na budowę zakładów przerobu żużli stalowniczych w Kombinacie Huta im. Lenina i w Hucie „Półkój”, hutnictwo będzie mogło dać, dla potrzeb gospodarki kraju, około 0,5 mln ton żelaza, odcinając w ten sposób import rud żelaza i surowców przerobu, ok. 0,6 mln ton mączki wapiennej dla stale wzrastających potrzeb rolnictwa i około 2 mln ton kruszywa, na potrzeby drogownictwa. Łącznie w obu hutach uległoby dodatkowemu zagospodarowaniu około 3 mln ton żużli stalowniczych. Zadanie to wymaga nakładów inwestycyjnych na łączną kwotę około 3,2 mld zł i jest objęte wykazem inwestycji do realizacji w latach 1981–1985 stanowiącym załącznik do uchwały nr 9/80 Rady Ministrów z dnia 7.02.1980 r., w sprawie intensyfikacji wykorzystania surowców wtórnych.

REDAKCJA: — Ale środków inwestycyjnych brakuje obecnie na znacznie pilniejsze potrzeby.

H. JELEN: — Bez nakładów inwestycyjnych sprawy zagospodarowania surowców wtórnych nie rozwiąże się. Jestem realistą i oczywiście wiem, że gdy konieczne staje się zatrzymanie bardzo dużej części inwestycji, w które już włożyliśmy miliardy, trudno myśleć o podejmowaniu nowych. Ale wcześniej bądź później trzeba będzie wrócić do tej sprawy. Na import surowców wydajemy ogromne pieniądze, a często surowce te mamy pod bokiem, na haldach, w osadnikach poflotacyjnych.

W. TKACZYK: — Od dawna już istnieje opracowany przez resort program zmierzający do zagospodarowania odpadów hutniczych. W załączniku do uchwały Rady Ministrów nr 9, na którą redakcja się powołuje, zawarte jest zalecenie, by w planach inwestycyjnych na lata 1981–1985, uwzględnić budowę zakładów przerobu żużli stalowniczych w hucie im. Lenina i hucie „Półkój”, a także całego zespołu innych obiektów w Będzinie, Bytomiu, Sieradzu, w okolicach Warszawy i Katowic, w Legnicy, zajmujących się przerobem zgarów mosiądzu, złomu przewodów miedzianych, odpadów blach ocynowanych, odzyskiwaniem cyny z puszek po konserwach, przerobem stopów aluminiowych itp. Wszystkie te pozycje zależą od realizacji rządowej uchwały zapoczątkowanej z naszych posustatów. To my dobiliśmy się od lat o racjonalne zagospodarowanie żużli stalowniczych i innych odpadów, o stworzenie odpowiedniej bazy produkcyjnej dla odzysku surowców, marnujących się po haldach. Niestety, na ogół bezskutecznie.

H. JELEN: — Hutnictwo jest przemysłem drogim. Drogie są także w większości instalacje, służące do zagospodarowania odpadów z proce-

sów metalurgicznych. Dwa zakłady przerobu żużli stalowniczych kosztować mają według wstępnych szacunków ponad 3 mld zł, w znacznej części są to złotyki dewizowe. Przewidywana roczna wartość produkcji, po osiągnięciu planowych zdolności przerobowych, wyniesie około 0,7 mld zł, zatem inwestycja ta, pomimo że jest droga, spłacałaby się w stosunkowo krótkim czasie.

A. WEJRZANOWSKI: — Z tym, co jest „drogie”, a co nie, co jest „opłacalne”, a co opłacalne nie jest, dlaczego jest „drogie” — sprawa nie jest bynajmniej prosta. Sama metodologia rachunku ekonomicznego, przy ocenie inwestycji, mających służyć zagospodarowaniu odpadów, była dotychczas wątpliwa. Nie można po prostu porównywać, ile kosztować ma instalacja i jaka jest wartość produkcji, dzięki tej instalacji do uzyskania. Odpady zagrażają środowisku naturalnemu człowieka. Zagospodarowanie odpadów jest działaniem, chroniącym środowisko, zmniejszającym uciążliwość współczesnej techniki dla człowieka. To także i bynajmniej nie marginalny element, ważący w społecznym rachunku nakładów i korzyści.

REDAKCJA: — Uchwała nr 9 Rady Ministrów przewiduje nowe rozwiązania w tej dziedzinie. Zaleca, by rachunek ekonomiczny efektywności działalności, związanej z produkcyjnym zagospodarowaniem odpadów, a więc także działalności inwestycyjnej, sporządzany był w układzie ciągłym, to znaczy, by uwzględniał również koszty, jakie poniosłoby społeczeństwo, gdyby odpady nie zostały zagospodarowane (szkody w środowisku naturalnym, koszty wywozu, przechowywania, niszczenia odpadów itp.). Uchwała poleca jednocześnie obniżenie stopy oprocentowania kredytów (do 3 proc.) zaciąganych przez jednostki gospodarki uspołecznionej na zagospodarowanie odpadów. Nakazuje zrewidować cen na wyroby i usługi, wykonywane w całości lub części z surowców wtórnych. Ceny te powinny być identyczne z cenami wyrobów i usług, wykonywanych z surowców tradycyjnych, zaś dodatkowo wykazywać z tego tytułu ma być uważany za zysk należny, prawidłowy.

A. WEJRZANOWSKI: — Bądźmy jednak ściśli: te postanowienia uchwały Rady Ministrów poprzedzone są zastrzeżeniem, że odpowiedni projekt nowych zasad ekonomiczno-finansowych, zachęcających do zwiększenia zużycia surowców wtórnych i zagospodarowania odpadów, opracowany zostanie w ciągu pół roku. Pół roku od podjęcia uchwały minęło już dość dawno i nie tylko nie ma gotowego projektu, ale nawet jego szkicowego zarysu, nikt z nas — pracowników zainteresowanych tą sprawą — nie widział na oczu. Nikt z nas nie słyszał, by taki szkic w ogóle istniał. A nie wyobrażam sobie, by można było podejmować tego rodzaju decyzje bez wcześniejszej konsultacji z zainteresowanymi resortami.

REDAKCJA: — Parę wydarzeń z ostatnich tygodni nie tylko tę sprawę odsunęło na dalszy plan... Trzeba uzbierać się w cierpliwość. Przygotowywana obecnie kompleksowa reforma gospodarcza i te sprawy powinna rozwiązać.

A. WEJRZANOWSKI: — Chciałbym wierzyć, że te, szczególniego rodzaju okoliczności, wydłużyły procedurę przełożenia kierunkowych wytycznych uchwały na język konkretnych, obowiązujących dokumentów. Ale nie mam bynajmniej pewności.

H. JELEN: — Niektóre z tych inwestycji naprawdę są drogie.

A. WEJRZANOWSKI: — Wiele z tych inwestycji — przykładem instalacje do przerobu żużli stalowniczych — dlatego jest drogie, że jedynym dostępnym źródłem zaopatrzenia w niezbędne urządzenia są firmy z tzw. II obszaru płatniczego. Ale to w moim przekonaniu jest sytuacją przejściową. Jeszcze przed dziesięciu, dwudziestu laty, problem pozbycia się hald z otoczenia hut i odzysku z nich surowców w większości krajów socjalistycznych nie istniał. Rudy w RWPG było pod dostatkiem, nowe obiekty hutnicze można było lokalizować na obszarach mało zabudowanych. Nie było więc skutecznych, obiektywnych bodźców do rozwoju technologii i w ślad za tym, wytwórczości odpowiednich urządzeń, służących zagospodarowaniu hald.

W. TKACZYK: — Inaczej było np. w krajach Europy Zachodniej. Zagrożenie ekologiczne pojawiło się tam dużo wcześniej i ono przede wszystkim — autentycznie, samolinitnie — inspirowało zainteresowanie technologiami przerobu odpadów. W rezultacie — ze względu na specyfikę zapotrzebowania — tam odpowiednio przemysł oferujący technologie przerobu odpadów pojawiały się wcześniej, a wiadomo, jaką rolę odgrywa czas we współczesnej technice. Zachodnie firmy, ponieważ występowały wcześniej, stały się praktycznie monopolistami w tej dziedzinie wytwórczości.

H. JELEN: — Monopolistami na dziś. Nawet Związek Radziecki, ze swoimi ogromnymi obszarami, coraz silnie odczuwa barierę ekologiczną w rozwoju gospodarczym, nie mówiąc o mniejszych krajach RWPG: Polsce, Czechosłowacji, NRD, Węgzech. Zniknęła też nadwyżka surowców pierwotnych, tradycyjnych. Wzrosło zapotrzebowanie wewnętrzne, radykalnie zmienił się układ cen i popyt na rynkach światowych. Istniejące zdolności wytwórcze surowców tradycyjnych przestały wystarczać. Logiczną konsekwencją zmienionej sytuacji musi więc być stworzenie własnego zaplecza krajów RWPG do produkcji urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów hutniczych tak, jak wcześniej stworzone zostało zaplecze wytwórcze wszystkich podstawowe agregaty i instalacje do tradycyjnych procesów hutniczych. A posiadanie własnej bazy produkcyjnej tych urządzeń, opartej — sądzę, że tak jest — na racjonalnej specjalizacji i kooperacji w ramach całej wspólnoty, nie zaś tworzonej oddzielnie, każdy kraj dla siebie — powinno zmniejszyć zależność podejmowanych dla zagospodarowania hald i innych odpadów hutniczych przedsięwzięć od stanu kasy „własnodewizowej” i jednocześnie zasadniczo wpłynąć na obniżenie kosztów tego rodzaju inwestycji.

W. TKACZYK: — Doceniam intencje rządowej uchwały w sprawie

intensyfikacji wykorzystania surowców wtórnych, podpisuję się — podobnie jak chyba wszyscy pozostali uczestnicy naszej dzisiejszej rozmowy — pod nimi obydwoma rękami. Warto byłoby jednak te nasze wspólne rozważania przybliżyć do ziemi, przypasać trochę do realiów. A realia są takie, że na nas, hutników, ciąży przede wszystkim obowiązek zaopatrzenia gospodarki w stal, inne metale, wyroby walcowane itp. My możemy — i zapewne powinniśmy — pomóc przemysłowi materiałowym budowlanych w rozwiązywaniu jego kłopotów surowcowych, rolnictwu w poprawie zaopatrzenia w nawozy i wielu innym branżom. Ta pomoc nie może jednak dokonywać się kosztem zadań podstawowych, jakie nam w gospodarce przypadają. Traktuje się nas jak tych, którzy nie wiedzą, co z pieniędzmi zrobić. Nasi partnerzy — nie wszyscy, oczywiście — postępują w ten sposób, jakby to oni robili nam „łaskę”, czekają, aż my wszyscy za nich rozwiążemy, załatwimy.

REDAKCJA: — Poprawa gospodarności jest wspólnym obowiązkiem i każdy, kto może się do niej przyczynić — powinien to zrobić. Czas chyba, aby zacząć myśleć kategoriami kraju, jego potrzeb, a nie kategoriami „resortowymi”.

H. JELEN: — Nie doprowadzajmy jednak sytuacji do absurdu. Jesteśmy użytkownikami złomu. Za ten złom płacimy — i dobrze płacimy. Moglibyśmy uznać, że to sprawę wyčerpuje, reszta należy do tych, którzy za dostarczony złom dostają pieniądze. Wiemy jednak, że jest to złom dla nas i bez pomocy z naszej strony dostawcy nie poradzą sobie, mają własne produkcyjne problemy, własne kłopoty i ograniczenia. Taką pomoc świadczymy poprzez wyposażenie naszych dostawców w urządzenia do przygotowania złomu, np. w paczkarki, przekazujemy materiałny instruktażowo-szkoleniowy itd.

A. WEJRZANOWSKI: — Staramy się im wyjść naprzeciw. Inspirujemy bodźce. Wspomagamy funduszami inwestycyjnymi. Produkujemy urządzenia ułatwiające zagospodarowanie złomu. Dbamy o to, by uciążliwość zbiorów i wysyłki złomu do hut była jak najmniejsza. Bo wiemy, że robimy to dla siebie, że o własne interesy powinniśmy się troszczyć przede wszystkim sami. A jak postępują np. cementownie? Blokują odbiór naszych odpadów, bo powiadają, że nie mają gdzie ich trzymać. Żądają, aby dać im sprzęt do rozładunku. To chyba totalne nieporozumienie! Jak będzie wyglądał zagospodarowanie odpadów hutniczych na cele niehutnicze, jeżeli tym wszystkim my będziemy się zajmować, a ci, którzy zainteresowani powinni być odzyskiwaniem użytecznych dla nich surowców, przyjmą pozycję obserwatora?

W. TKACZYK: — By dostarczyć rolnictwu wapno, musieliśmy z własnych środków dewizowych zakupić spycharki.

H. JELEN: — Zgoda — produkujemy odpady, odpady zagrażają środowisku. Powinniśmy — i jest to naszym obowiązkiem — odpady zmniejszać, zneutralizować. Hutnictwo w tym zakresie wyznaczyło dla siebie odpowiednie zadania, które re-

alizuje poprzez wdrażanie postępu technicznego, zwiększenie efektywności wykorzystania surowców i materiałów.

W przypadkach, gdy nie jest to jeszcze możliwe, czy to ze względu na brak rozwiązań technicznych, czy też z powodu po prostu niedoinwestowania naszych zakładów, płacimy odszkodowania. Oplaty, już dziś wysokie, w przyszłości mają być jeszcze wyższe. Ale dlaczego mamy płacić podwójnie? Raz — odprowadzając do skarbu państwa środki z tytułu opłat za straty powodowane w środowisku, drugi raz — finansując przedsięwzięcia, na których zarabiać będą inni, ci co będą przerabiać (lub wykorzystywać) surowce z naszych odpadów pochodzące. Jest zrozumiałe, że jeżeli ciężar zagospodarowania odpadów będzie się przerzucać wyłącznie na tych, co te odpady produkują i produkować muszą, bo taki jest charakter stosowanych w hutnictwie, górnictwie i wielu innych branżach procesów technologicznych, sposób wykorzystania tych odpadów może być daleki od optymalnego. Przy takim „ustawieniu bodźców” zakłady, obciążone obowiązkiem likwidacji odpadów, będą starały się zlikwidować je w sposób dla siebie najtańszy, co nie znaczy, że najbardziej ekonomicznie efektywny. Najtańsze jest np. użyć żużel do budowy dróg, a że „przy okazji” zmarnuje się różne cenne pierwiastki w tym żużlu zawarte...

REDAKCJA: — Uchwała Rady Ministrów przewiduje — artykuł 14 punkt 5 — „obowiązek partycypowania resortów w finansowaniu inwestycji mających na celu optymalne wykorzystanie surowców wtórnych w tych przypadkach, kiedy zagospodarowaniem danego surowca wtórnego zainteresowanych jest więcej niż jeden resort”.

H. JELEN: — Na razie żaden jeszcze resort nie zgłosił gotowości partycypowania w wydatkach, jakie trzeba ponieść, by dla nich przystosować odpady do dalszego przerobu. Wszelkie tego rodzaju propozycje pomijane są milczeniem.

W. TKACZYK: — Odpady w wielu przemysłach są nie do uniknięcia. Należymy do tych przemysłów. Powinno się, zrobić wszystko, by przemysłem, w których odpady powstają i gdzie tych odpadów nie da się wyeliminować, pomóc w rozwiązaniu problemów, jakie fakt ten powoduje.

REDAKCJA: — Uchwała nr 9 Rady Ministrów postanawia, że równowartość czynności związanych ze zbieraniem, gromadzeniem, segregowaniem i przydatnym zagospodarowaniem odpadów zagospodarowywanych jako surowce wtórne powiększa wartość rozliczanej produkcji sprzedanej, uzasadniając odpowiedni wzrost funduszu plac na szczeblu przedsiębiorstw, zjednoczeń i ministerstw.

W. TKACZYK: — Zasady obliczania równowartości tych czynności ustalił miał urząd gospodarki materiałowej w porozumieniu z Komisją Planowania w ciągu pół roku, czego nie ustalono do dziś. Podobnie do dziś nie są nam znane zarządzenia wykonawcze, które — zgodnie z postanowieniami uchwały — miały usprawnić przekazanie limitów zatrudnienia spowodowane zagospodarowaniem odpadów, przekroczenia limitów funduszu plac, miały zapewnić dotacje przedmiotowe do cen zbytu odpadów na poziomie zachęcającym potencjalnych odbiorców do korzystania z tego źródła zaopatrzenia. Nawet zalecenia dotyczące ujednolicenia ewidencji odpadów, by wiedzieć wreszcie, ile ich jest, jakie są i gdzie są, kto jest ich „posiadaczem” i kto mógłby być ich użytkownikiem — ujednolicenie sprawozdawczości na ten temat zapewnił miał GUS w porozumieniu z ministrem gospodarki materiałowej — nie doczekaliśmy się realizacji, chociaż terminy wykonania tych zaleceń (podobnie jak wielu innych) dawno minęły.

Uchwała Rady Ministrów z lutego br. w sprawie intensyfikacji wykorzystania surowców wtórnych ma — w obecnej sytuacji surowcowej i jednocześnie coraz większej dokuźliwości ekologicznej, rosnącej ilości odpadów — głęboki, racjonalny sens. Bardziej jeszcze aktualny dziś niż wczoraj. Pozostała jednak, przez brak ciągu dalszego, jedynie deklaracja, dokumentem martwym. I cóż z tego, że my, na przykład, a myślę, że wiele innych resortów również, wydaliśmy odpowiednie zalecenia, powołaliśmy służby mające się tymi sprawami zajmować itp., jeżeli nie ma żadnych zapowiedzianych w uchwale preferencji inwestycyjnych, zatrudnieniowych, cenowych, nie ma dotąd, nie poza apelami i groźbami obłożenia nas różnego rodzaju karami, opłatami, pociągnięcia do odpowiedzialności w razie zniszczenia odpadów, które teoretycznie mogłyby być gospodarczo wykorzystane.

Notował:
KRZYSZTOF KRAUSS
Zdjęcia: S. ZUBCZEWSKI

ROBOTNICZY O ROLNIKACH

PODEJMujemy temat szczególnie aktualny teraz, kiedy decyduje się kształt polityki rolnej, ponieważ istnieje niewątpliwie sprzeczność między opiniami o wsi, w społeczeństwie, a kierunkami i celami tej polityki. Istnieje również związek między nastrojami w społeczeństwie oraz tym, jak ono ocenia sytuację w rolnictwie, a postawami rolników, prestiżem tego zawodu i rangą rolnictwa w gospodarce. Podjęliśmy próbę wysłuchania opinii o rolnictwie w środowisku robotniczym. Rozmawialiśmy z robotnikami, wielkimi zakładami przemysłowymi — Hutą im. Lenina w Nowej Hucie, Zakładami Przemysłu Bawełnianego im. Harnama w Łodzi oraz „Zastalu” i Fabryki Dywanów „Novita” w Zielonej Górze.

Nasz materiał nie może oczywiście pretendować do rangi opracowania socjologicznego — jak by na to temat zasługiwał, a ma charakter reporterski. Odzwierciedla poglądy wypowiedziane dzisiaj, pod wpływem obecnych wydarzeń oraz bieżącej sytuacji na rynku żywnościowym i w rolnictwie.

Podobny temat podjęła w ubiegłym roku „Polityka” (nr 38/79). Z tym, że sondowano opinie ogółu mieszkańców miast w sprawach wsi i rolnictwa, a poza tym posłużono się badaniami ankietowymi nadającymi materiałowi wartość opracowania naukowego, podczas gdy my musieliśmy się ograniczyć do metod dziennikarskich.

„Polityka” stwierdzała — w owym czasie — słaba i powierzchowna znajomość problematyki żywności i rolnictwa wśród mieszkańców miast, luki w edukacji ekonomicznej na ten temat, brak przekonania, że rozwiązanie problemu żywności wymaga społecznych ofiar — nakładów i priorytetów w gospodarce. My doszliśmy obecnie do innych wniosków. Najczęściej spotkaliśmy się ze zdumiewającą znajomością spraw rolnictwa, z wyważonymi i dojrzałymi ocenami przyczyn obecnego kryzysu żywnościowego. Większość naszych rozmówców miała obiektywne i pozbawione uprzedzeń stosunek do rolników, nimo że obecna sytuacja na rynku żywnościowym mogłaby wywoływać nastroje antychłopskie.

Nasz sondaż i wynikające z niego hipotezy, są oczywiście nieporównywalne z obszerną ankietą „Polityki”. Chociażby dlatego, że dotarliśmy tylko do jednej grupy zawodowej — robotników wielkoprzemysłowych. Ale być może jest to zarazem wyłączeniem różnic w ocenie stanu świadomości społecznej w kwestii rolnictwa. Ludzie pracujący przy tokarni, piecu hutniczym czy wrzecionach mają lepsze wyobrażenia o pracy i trudzie rolników niż inne grupy mieszkańców miast. Mówiąc o znajomości spraw rolnictwa wśród robotników, mamy oczywiście na myśli nie wiedzę typu książkowego, w sensie wiadomości o tym jaka jest średnia wydajność 4 zboża, ile jest traktorów, ile ziemi mają PGR itd. lecz znajomość realiów wsi, trudności jakie napotyka rolnicy,

warunków ich bytu. Wystarczy wiedzieć jak żyje i pracuje rolnik i jak są zaopatrzone sklepy spożywcze, żeby wyrobić sobie dość obiektywny pogląd na temat polityki rolnej.

W jednym naszym spostrzeżeniu pokrywają się całkowicie ze stwierdzeniem „Polityki”. Odpowiadając na jej ankietę stwierdzili, że „o sytuacji w naszym rolnictwie decydują nie czynniki koniunkturalne lecz strukturalne”. My także często spotykaliśmy się z takimi opiniami i podobnie jak „Polityka” uważamy, że to przekonanie jest zjawiskiem pozytywnym.

DOTYCHCZASOWA politykę rolną nasi rozmówcy oceniali surowo. — Na pewno ta polityka nie była taka, jaka powinna być. To widać po efektach — w sklepach nie ma nic. (Ślusarz, 8 lat w Hucie, członek Komitetu Robotniczego Hutników „Solidarność”).

Przeważa przekonanie, że możemy żywić się sami. Jak jeden z naszych rozmówców (elektryk z Zakładów Bawełnianych) dosłownie ujął — Polska będzie samowystarczalna, jeśli rolnictwo będzie mądrze kierowane.

Przyczyn obecnych słabości rolnictwa jedni upatrywali przede wszystkim w nieefektywnej gospodarce, zwłaszcza w sektorze społeczno-nym, inni zaś — przeważnie ci, którzy mają rodziny albo sami pochodzą z wsi — w fatalnym zaopatrzeniu rolnictwa w środki produkcji.

Niemal każdy rozmówca wskazywał na to, że: — W PGR jest za dużo marnotrawstwa: — Są maszyny w SKR, a gdy czas do pracy to stoją poparte: — Państwo popiera kółka rolnicze, jakiegoś spółki — nie spółki, dostarcza im maszyny, które po trzech latach spijają się, kupuje je chłop i łucze do śmierci: — Państwo wzbogaca tylko niektórych.

— Przeczytaliśmy artykuł we wczorajszym dzienniku — mówi wiceprzewodniczący KRH, 26 lat w H. im. L. — Dziennikarz roztacza SKR w uci, mieścinie krakowskiej. Deficyt, nieobsiane hektary, a jeśli obsiane to niechlujnie, zmarnowane maszyny. W moim przekonaniu musi to być bardzo zła gospodarka i na nieuczciwych torach, jeśli ten naród jest tak poniekierany w kolejkach. Godność ludzka jest deptana. Ustrój socjalistyczny jest pięknym ustrójem, tylko nie wszyscy dorosli, żeby sprawować w nim władzę.

Uwagi o sektorze społeczno-nym nie są jednak wcale jednostronne, podpadają „pod paragraf” tendencji antyepiteirskich. Po prostu robotników razi ta gospodarka. Oczywiście w ferworze dyskusji bawili i takie stwierdzenia, że rolnictwo — powinno być wyłącznie prywatne (refleks zalewu nader krytycznych publikacji o sektorze społeczno-nym w ostatnim okresie), z których się zresztą rozmówca wycofał zmitygowany uwagą kolegów, że... — nie można wyrzucić za burtę 35 proc. potencjału rolnego.

Robotnicy wiedzą, że na wsi brakuje maszyn, a te co są... — są

często nietrafione, że nabadowano wielkich obiektów, w których naprawdę trudno dobrze produkować. — U nas jest taka mania budowania czegoś gigantycznego — niby nowoczesnego. Wiedzą nawet, że przyczyną niegospodarności tkwią m.in. w systemie zarządzania. — Będne jest też to, że dyrektorowi PGR z góry mówią się co ma robić na jakim polu. Decyduje się za niego bez znajomości ziemi i warunków (ten sam ślusarz).

W hucie zanotowaliśmy też taką wypowiedź robotnika: — Spółdzielnie? Tak, ale żeby chłopci czuli się właścicielami, bo w PGR dlatego tak dużo się marnuje, że tam nie ma gospodarzy. Nikt nie czuje się właścicielem, są sami administratorzy, rolnicy z nominacją.

O upośleczeniu ziemi mówią bez uprzedzeń, ze zdrowym rozsądkiem.

— Nieprawda, że chłopci nie chcą się łączyć w spółdzielnie. Oni chcą, ale chcą mieć coś do gadania na tej swojej ziemi. Ale u nas, jak chłopci zaciągają spółdzielnię, od państwa nie dostają maszyn, ale „ideologię”. A potem przychodzą do spółdzielni obcy i chłopci nie mają wiele do gadania. Boją się, że będą mieć z góry narzucone co mają robić i jak mają się dzielić. Mój też z sąsiadem od lat uprawiają wspólnie jedno pole — taki jest układ gruntów. To przecież nie innego jak taka mała spółdzielnia. Rolnikom brakuje wszystkiego — oprócz „ideologii”. (Członek KRH, od roku w H. im. L.).

— Z jednego punktu widzenia spółdzielnie mają rację bytu — weźmy USA, tam są duże farmy, a nie gospodarstwa działkowe. Ale u nas to się jakoś nie sprawdza. Jeden robi, drugi patrzy, a trzeci kombinuje co zewziąć. Gdyby nie chłop indywidualny, w ogóle nie mieli byśmy co jeść. (Śpiekacz rud, przewodniczący rady zakładowej w aglomeracji, od 20 lat w H. im. L.).

Dialog zanotowany w aglomeracji huty między brygadzią ślusarzy (13 lat w hucie) i śpiekaczem rud (13 lat w kombinacie).

— Byłem na Słowacji, tam całe rolnictwo jest upośleczone, aż miło popatrzeć na tę uci. Czy oni mają inny system w PGR?

— To tylko człowiek — wszystko od ludzi zależy.

— Ale i u nas w spółdzielniach są kierownicy, ekonomiści, a mimo to jakoś nie wychodzi.

ROBOTNICZY doskonale orientuje się w jakich warunkach produkują chłopci. Jeden z pracowników łódzkiej tkalni opowiadał o rolniku, hodującym 2 tys. świń, który, gdy chce kupić nawozy, maszyny czy cement... — musi całą

energię spalić na „załatwienie” zamiast na pracę w gospodarstwie.

— Za mało przemysł robi dla rolnictwa.

— Rolnik polski nie ma czym pracować.

— Dlaczego rolnik ma kłopoty z kupnem najprostszej maszyny, głupiego pług. A jak idzie do SKR, to musi się prosić o ustągę.

— Kolejki okrutne za wszystkim, za węglem nawet.

— Żeby cokolwiek kupić, chłop musi dawać tapówkę.

— Mówiono, że się dużo robi dla wsi, a wyniki marne. Tymczasem chłopci nie mogą dostać ziemi, dostają ją PGR. Przemysł produkuje zły sprzęt, nie dostosowany do warunków i potrzeb, a przede wszystkim za mało. Brakuje paszy. Ja się nie dziwię, że potem wykupują kaszę, zwłaszcza że jest tańsza. (Elektryk ZKZ „Solidarność” w Fabryce Dywanów „Novita” w Zielonej Górze).

— Ja raz w roku biorę urlop, zabieram wszystkie narzędzia, jadę do teścia i naprawiam dziadkowi cały sprzęt. Nie wiem jakby sobie poradził bez mojej pomocy. Ostatni kowal spłajnował tam 10 lat temu.

— Zebymy mieli jakiś pożytek ze wsi, potrzebna jest taka sama modernizacja jak w przemyśle.

Inaczej zatem niż na to wskazywały wyniki ankiety „Polityki”, nasi rozmówcy mają świadomość, że rolnictwu potrzebne są nakłady, inwestycje, świadczenia ze strony całej gospodarki. Mają na ten temat nawet własne doświadczenia. Obecnie huta załatwia ziemniaki dla swoich pracowników z wielkim trudem i m.in. na zasadzie „handlu wymiennego” za materiały hutnicze.

KRAZY opinia, że wśród robotników szerzą się nastroje antychłopskie, że ludzie w mieście mają nieprawdziwe wyobrażenie o wielkich, rzekomo dochodach rolników. Spróbujmy więc wysłuchać opinie naszych rozmówców na temat sytuacji materialnej, bytowej, warunków życia i postaw chłopów. Prawdą jest, że spotkaliśmy się i z taką opinią. — Chłop nie powinien kupować w mieście żywności skoro sam może ją sobie wyprodukować.

W ostatnich latach poziom życia na wsi podniósł się i dorównał miastu. To jest pozytyw polityki rolnej (zanotowane w „Zastalu” w Zielonej Górze).

Najczęściej jednak poglądy naszych rozmówców zupełnie nie przystają do tych stereotypów jakie się wyznajduje, w kontekście trudnej

sytuacji na rynku żywnościowym. Stalownik z Nowej Huty, z dziada pradziada mieszkawiec Krakowa, zapytany wprost o nastroje antychłopskie odpowiedział:

— To się tylko jak twierdzi, bo u nas taka polityka, aby jednego z drugimi skłócić. Wszyscy twierdzą, że robotnik nie rozumie, a okazało się, że wszystko rozumie. Doskonale wie, że jak chłop nie ma z czego, to nie da produkcji.

— Chłopi teraz mówią, że w przyszłym roku nie można spodziewać się dużo zboża. Zasiłali bez nawozów.

— Robotnik w fabryce nie ma pretensji do rolnika, ale rolnictwo musi być dobrze ustawione (zanotowane w Łodzi).

— Jeśli chłop się dorobił, to ciężką robotą. Ja mu nie zadroszczę.

— Co z tego, że ma meble orzech kawkaski, kiedy do domu tylko wskoczy na noc, przespać się.

— Przyjechał chłop z furmanką, chciał 1000 zł za metr kartofli i mówi do mnie: panie, ja 10 lat czekałem na taki rok. Ja mu się nie dziwię, każdy chce swoją pracę sprzedać jak najdrożej.

— W mieście się trudniej żyje, ja metalu nie jem na obiad.

— Wiesz jest do tyłu w sprawach socjalno-bytowych. Kombinaty PGR powinny załatwiać wczasy, rozrywki kulturalne także dla chłopów (zanotowane w „Zastalu”).

— Ja sam szukałem pracy na wsi, ale za mało płacą (młody elektryk z ZPB w Łodzi).

— Aby nie było ucieczki młodzieży do miast, trzeba na wsi stworzyć warunki. Np. do domów doprowadzić wodę i gaz. Zapewnić choćby najprostsze rozrywki, jak kino.

— Wiesz potrzebuje materiałów, ślusarzy, elektryków, ale kto pójdzie na wsi w takie warunki.

NASZA uwaga zwróciła to, że jeśli robotnicy odnoszą się ze zrozumieniem i bez uprzedzeń do rolników, to stosunek do kolegów chłopów-robotników jest negatywny. We wszystkich niemal wypowiedziach przewijała się myśl, że dwuzawodowiec nie pracują dobrze ani w fabryce, ani na roli.

— Chłop robotnik w zakładzie przemysłowym tylko w pracy przekształca. Spi.

— Człowiek wtedy dobrze pracuje, gdy ma określony czas pracy i wypoczynku. Jeśli nie, to wydajność jest słabsza. Chociaż chęci nie brakuje, to brakuje sił. A prawdę powiedziawszy to i stosunek do pracy jest trochę inny... Chłopo-robotnik

jak robi bumelkę to się tym nie przejmuję, a robotnika to gryzie (brygadziści w aglomeracji H. im. L.).

Nasi rozmówcy uważają na ogół, że powinny być stworzone warunki, aby ludzie ci mogli, uprawiać jeden zawód, a przyszłość rolnictwa widzą w dużych, dobrze zainwestowanych i wyposażonych gospodarstwach rodzinnych. Niektórzy dodają — specjalistycznych — (hurtem produkuję się taniej). Podnoszą również znaczenie kształcenia fachowego rolników i dobrze zorganizowanej służby agronomicznej.

Zaskoczyło nas, że w obecnej sytuacji, kiedy ceny wolnorynkowych warzyw i ziemniaków są tak wysokie, robotnicy orientują się w przyczynach i na ogół nie przypisują chłopom zapędów spekulacyjnych. Bardzo krytycznie natomiast oceniają system obrotu rolnego, który ich zdaniem jest jedną z przyczyn trudności rynkowych. Przyczyną przykłady marnotrawstwa surowców rolnych w latach „kleśk urodzaju”. Mówią, że ceny podwyższone pośrednictwem, nie tylko przydatne. Uważają, że system skupu i dystrybucji jest wieloszczeblowy i zbyt kosztowny.

— Skupem powinien zajmować się handel. Chłop mógłby dostarczać niektóre towary do sklepu. Tak wielkie miasta jak Kopenhaga czy Paryż mają w centrum potężne rynki z żywnością. A z Łodzi targowiska wygnano na obrzeża. Czego my się wstydzimy?

OBRAZ poglądów robotników na jedną z najtrudniejszych kwestii gospodarczych i społecznych jaki przedstawiliśmy, może nasunąć podejrzenie, że uległymi modzie na „pokazywanie mądrości klasy robotniczej”. Naprawdę jednak nie manipulowaliśmy wypowiedziami, a dobór rozmówców był przypadkowy. Socjolog może powiedzieć, że nie jest to próba reprezentatywna. Racja, wydaje nam się jednak, że inni robotnicy myślą podobnie.

Nasz sondaż prowadzi do bardzo optymistycznego wniosku. Mianowicie, że robotnicy są dobrze poinformowani i zorientowani w sprawach rolnictwa i że można to zdyskontować w koniecznych posunięciach gospodarczych na rzecz rozwoju produkcji rolnej. Reorientacja gospodarki na rolnictwo znajdzie u robotników zrozumienie.

Opracowali:
PAWEŁ KAPUŚCINSKI
MARCIN MAKOWIECKI

przy współpracy
ŚLAWOMIRA LIPINSKIEGO



rot. S. ZUBCZEWSKI

WCZASY dotowane są z zakładowego funduszu socjalnego.

Wielkość subwencji wynosi w skali całego kraju — 13,5 mld zł, co stanowi 67 proc. ogółu wydatków socjalnych zakładów pracy w Polsce. Koszty utrzymania wczasowiczów obciążają w 2/3 zakładowy fundusz socjalny i w 1/3 — osoby wypoczywające: w 1979 r. np. przeciętny koszt utrzymania 1 osoby na wczasach turnusowych, wyniósł wg danych sprawozdawczych GUS, 2320 zł, a tzw. „odpłatność ludności” w przeliczeniu na jedną osobę — 760 zł.

Są to tylko dane „przeciętne”. Bardziej szczegółowa odpowiedź na pytanie — ile kosztują wczasy — stała się możliwa dopiero dzięki zaangażowaniu korespondentów miejscowych GUS, do których zwrócono się w lipcu i sierpniu 1979 r. ze specjalnym kwestionariuszem przygotowanym w Wydziale Badań Socjologicznych Departamentu Badań Demograficznych i Społecznych GUS. Kwestionariusz zawierał kilkadziesiąt pytań pozwalających na ustalenie rodzaju i form wypoczynku urlopowego, kosztów i organizacji wypoczynku wczasowego, preferencji urlopowych oraz dokonania jakościowej oceny wypoczynku; niezależnie do tych pytań wszystkie osoby objęte sondażem: poproszono o sporządzenie dobowego budżetu czasu, co pozwoliło ocenić sposób zagospodarowania dnia wczasowicza.

Sondaż GUS, jak widać, stawiał sobie różne cele, ale jednym z zasadniczych było uzyskanie informacji o kosztach wypoczynku wczasowego, ponoszonych przez wczasowiczów i przez zakład pracy dotujący z zakładowego funduszu socjalnego wyjazdy wypoczynkowe pracowników i ich rodzin. Z tą myślą w kwestionariuszu badawczym zamieszczono kilka pytań, na które — w imieniu własnym i swojej rodziny — odpowiedzieli pracownicy przebywający w wczasach. Słukad społeczno-zawodowy osób ankietowanych odbiega od

ILE KOSZTUJĄ

LUCJAN ADAMCZUK, RYSZARD WALICKI

„przeciętne” w kraju. Wydaje się jednak, że w zakresie ustalania kosztów wypoczynku wczasowego wypowiedzi osób objętych sondażem można uznać za miarodajne.

Pytano o liczbę skierowań pełnopłatnych i ulgowych, z których korzystali respondenci oraz członkowie ich rodzin; o cenę tych skierowań i wielkość dopłaty z zakładowego funduszu socjalnego do skierowań ulgowych pracowników i jego najbliższych. Zebrano także informacje o kosztach dojazdu i powrotu z wczasów oraz o innych kosztach związanych z pobytami na wczasach, ponoszonych przez całą rodzinę respondenta, przebywającą z nim na wypoczynku (dodatково wyżywienie, rozrywki i inne wydatki przeznaczone na umiennie wypoczynku).

Dane liczbowe, uzyskane w sondażu potwierdzają znany skądinąd fakt, że — z punktu widzenia pojęciowego pracownika — głównym dostarczycielem skierowań na wczasy jest macierzysty zakład pracy. Tam właśnie zaopatrują się w skierowania na wczasy ok. 63 proc. ogółu respondentów. Na drugim pod tym względem miejscu znajduje się zakład współmałżonka, gdzie blisko 25 proc. wczasowiczów uzyskało skierowania. Reszta osób (13 proc.) nabyła skierowania na własną rękę korzystając z usług instytucji turystycznych takich, jak: PTTK, „Orbis”, „Sport-Tourist” itp. Ale nawet i w tym ostatnim przypadku macierzysty zakład był obecny, gdyż jedna trzecia tej trzynastoprocentowej podzbiorowości skorzystała ze stworzonej przez Ministerstwo Pracy, Plac i Spraw Socjalnych możliwości upra-

wniającej zakłady pracy do refundowania części kosztów urlopu pracowników nabywających indywidualnie skierowania na wczasy. Warto zauważyć, że z tego ostatniego rozwiązania — tak pożytecznego społecznie i zarazem wychodzącego naprzeciw powszechnemu w społeczeństwie polskiemu pragnieniu niespełnienia ulgów wspólnie z kolegami z jednego zakładu pracy korzystają w większym stopniu respondenci o wyższym poziomie dochodów, co płać z nich nabywa skierowania indywidualnie — „na własną rękę”.

Jeśli spojrzeć na strukturę grupy nabywców skierowań na wczasy z szerszego punktu widzenia Ministerstwa Pracy, Plac i Spraw Socjalnych — centralnego dystrybutora zakładowych funduszy socjalnych, to okazuje się, że blisko 81 proc. ogółu wczasowiczów dysponowało skierowaniami ulgowymi uzyskanymi w macierzystym zakładzie pracy, zakładzie współmałżonka lub kupionymi gdzie indziej lecz dotowanymi z zakładowego funduszu socjalnego. W grupie zaś urlopowiczów wypoczywających w zakładowych ośrodkach wypoczynkowych, blisko 90 proc. osób otrzymało skierowania ulgowe.

W ostatnich latach wzrosły ceny ulgowych i pełnopłatnych skierowań na wczasy. Wiąże się to bezpośrednio

z wprowadzeniem przez FWP wyższych stawek za skierowania pełnopłatne i stopniowym upowszechnieniem w kraju nowej tabeli opłat za skierowania ulgowe. Tabela ta, nie wchodząc w szczegóły, wyraża regułę uzależniającą wielkość opłaty za skierowanie ulgowe od wysokości dochodu na członka rodziny pracownika wyjeżdżającego na wczasy.

Nie wszędzie w pełni ją stosowano. Niemniej jednak podniesienie opłat za wczasy stało się faktem, w czym niektórzy, zapewne pochylnie, upatrują jedną przyczynę zmniejszenia się liczby osób korzystających z wypoczynku socjalnego.

Zobaczmy więc jak kształtowały się ceny za skierowania ulgowe i pełnopłatne ankietowanych osób (patrz tabela).

Na ogół każdy z respondentów wyjechał na wczasy z rodziną — w związku z tym korzystał łącznie z 2-3 skierowań — łączna kwota wydana na rodzinny wypoczynek urlopowy była odpowiednio wyższa. Kształtowała się ona w taki sposób, że 50 proc. ogółu respondentów zapłaciło łącznie za skierowania — bez rozróżnienia skierowań pełnopłatnych i ulgowych — do 2000 zł, ok. 25 proc. zapłaciło za skierowania 2001 do 3000 zł, reszta osób wyjechała na ten cel — więcej. Mówiąc ina-

Ceny skierowań ulgowych *)		Ceny skierowań pełnopłatnych *)	
Do 500 zł	— 20 proc.	Do 2000 zł	— 32 proc.
501—1000	— 38 proc.	2001—3000	— 37 proc.
1001—1500	— 13 proc.	Powyżej 3000 zł	— 31 proc.
Powyżej 1500 zł	— 6 proc.		

*) Za 100 proc. przyjęto ogół skierowań danego typu

której pracownik został skierowany; nie zachodzi również w świetle tego przepisu konieczność skonkretyzowania rodzaju czynności w pracy powierzzonej pracownikowi. Za takim poglądem przemawia przede wszystkim wykładnia gramatyczna. W omawianym przepisie bowiem brak jest wymagań konkretyzacji czynności w pracy powierzzonej pracownikowi oraz wymagań, by potrzeby zakładu pracy ograniczać tylko do potrzeb jednostki organizacyjnej (komórki, placówki) zakładu pracy, do której pracownik został skierowany. Potrzeby zakładu pracy w świetle art. 42 § 4 k.p. należy rozumieć szeroko, a więc zakładu pracy jako całości. Rozpoznawana sprawa może być przykładem złych konsekwencji, do których mogłoby prowadzić wąskie rozumienie potrzeb zakładu pracy.

Nie było przecież między stronami sporne, że samochód prowadzony przez powoda musiał być przekazany do kapitalnego remontu (co stanowiło potrzebę zakładu pracy — Spółdzielni) i powoda jako kierowcę należało zatrudnić. Spośród wielu propozycji stanowisk pracy pozwana Spółdzielnia zaproponowała powodowi pracę w warsztacie naprawczym samochodów na okres wspomnianego remontu samochodu (3 miesiące). Praca ta odpowiadała kwalifikacjom powoda. Chociaż nie określono czynności, które powód miałby wykonywać w tym warsztacie, to jednak rodzaj pracy został skonkretyzowany, że powód miał tam wykonywać czynności w zakresie drobnych napraw samochodów, bo tylko takich napraw w tym warsztacie dokonywano. Nie można wymagać od zakładu pracy, by w takich sytuacjach wyraźnie określał w poleceniu kierującym do pracy w trybie art. 42 § 4 k.p., że pracownik (członek spółdzielni) ma w tym małym warsztacie np. zmieniać koła, wykonywać naprawy poszczególnych elementów silnika czy też dokonywać napraw układu hamulcowego albo układu kierowniczego.

Zrozumiałe jest, że powód miał wykonywać prace takie, którym podlega, m.in. i ze względu na swój stan zdrowia (stan po kontuzji lewej dłoni).

Tymczasem powód odmówił wykonania polecenia powołanej Spółdzielni i dlatego sędziemu pozostało z niego wykluczenie (art. 21 § 1 i art. 1331 ustawy o spółdzielniach i ich związkach). (...)

nowe przepisy i zarządzenia

NOWA SYTUACJA PRAWNA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

W nr. 22 Dziennika Ustaw, noszącym datę 15 października 1980 r., ukazały się dwie ustawy z dnia 6 października 1980 r.:

- 1) o zmianie Konstytucji PRL (poz. 81),
- 2) o Najwyższej Izbie Kontroli (poz. 82).

Pierwsza ustawa nadaje nowe brzmienie art. 34–36 Konstytucji PRL, zgodnie z którym Najwyższa Izba Kontroli powołana jest do kontroli działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej organów administracji państwowej oraz podległych im przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Poza tym Najwyższa Izba Kontroli może również przeprowadzać kontrole organizacji i związków spółdzielczych, organizacji społecznych oraz jednostek gospodarki nieuspołecznionej.

Najwyższa Izba Kontroli podlega oddał Sejmowi, któremu m.in. przedstawia uwagi do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania narodowego planu społeczno-gospodarczego.

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli powołuje i odwołuje Sejm.

Druga wspomniana wyżej ustawa składa się z 7 rozdziałów o następującej treści: 1. Zadania i zakres działania Najwyższej Izby Kontroli, 2. Organizacja, 3. Pracownicy, 4. Zasady wykonywania kontroli, 5. Zasady realizacji wyników kontroli, 6. Przepisy karne, 7. Przepisy końcowe.

Ustawa ta w szczególności określa bliżej zakres kontroli działalności organizacji i związków spółdzielczych, a także organizacji społecznych i jednostek gospodarki nieuspołecznionej, ustala obowiązek współdziałania innych organów kontroli, rewizji i inspekcji, normuje uprawnienia przedstawicieli NIK włączane z kontrolą, przewiduje sposób postępowania w razie stwierdzenia przestępstwa, wykroczenia, niegospodarności lub niedbalstwa itd.

Opracowała:

STANISŁAWA ZIELIŃSKA

NAJWAŻNIJSZYM problemem konstrukcji każdego mechanizmu funkcjonowania organizacji gospodarczych (z wyjątkiem mechanizmu rynkowego) jest zakres i formy wskaźników dyrektywnych. Od rozstrzygnięcia tego problemu musi się rozpocząć praca nad reformą. Wynika to z faktu, że w obowiązującym systemie centralnego planowania wskaźniki dyrektywne stanowią podstawowy instrument, za którego pomocą kształtuje się proporcje rozwoju gospodarki narodowej jako całości i utrzymuje równowagę tego rozwoju.

Zakres i rola wskaźników dyrektywnych

Wykonanie zadań dyrektywnych jest też główną siłą napędową rozwoju produkcji, eksportu, postępu technicznego. Doświadczenia wszystkich krajów socjalistycznych wykazały istnienie, w określonych warunkach, negatywnego oddziaływania wskaźników dyrektywnych na pracę przedsiębiorstw. Wyraża się ono w takich zjawiskach, jak ukrywanie rezerw, niedostateczne zainteresowanie w poprawie efektywności gospodarowania, niedostateczne zainteresowanie postępowaniem techniczno-organizacyjnym, a niekiedy nawet sprzyjanie oczywistemu marnotrawstwu.

Sytuacja ta zrodziła dwa kierunki poszukiwań w tym kluczowym obszarze mechanizmu. Według pierwszego z nich należy dążyć do likwidacji systemu wskaźników dyrektywnych jako rozwiązania docelowego. W okresie przejściowym do czasu przewyższenia napięć w gospodarce można tolerować niektóre z nich. Stanowisko takie jest reakcją na fakt głębokiego naruszenia równowagi, które wystąpiło obecnie w Polsce, mimo stosowania w tak szerokim zakresie wskaźników dyrektywnych w latach 1976–1980.

Koncepcja druga, którą rozwijamy poniżej, przyjmuje za punkt wyjścia inną tezę. Wskaźniki dyrektywne powinny być zachowane wszędzie tam, gdzie są sprawniejszym od innych narzędziem sterowania rozwojem gospodarki, to znaczy pozwalają zapewnić zarówno równowagę, jak i pożądaną strukturę gospodarki. Należy natomiast zrezygnować ze wskaźników dyrektywnych w tych obszarach i w takich ich formach, gdzie wykazują one negatywne oddziaływanie lub stanowią tylko fasadę, formalne rozwiązanie pozbawione praktycznego znaczenia. Jak powszechnie wiadomo, negatywne oddziaływanie wskaźników dyrektywnych występuje z różnym nasileniem w zależności od szeregu okoliczności. Przede wszystkim wpływają na to: a) baza informacyjna, jaką dysponuje centrum na to, aby ustalać wskaźnik na realnym poziomie; b) formy wskaźników i warunki ich funkcjonowania, tj. miernik, którym posługiwano się dla określenia poziomu wskaźnika (np. produkcja brutto bądź netto), horyzont czasowy, właściwy adresat itd.

Niewątpliwie największe znaczenie ma pierwszy z wymienionych czynników. Można jednak zauważyć, że w wielu sferach działalności, centrum dysponuje najlepszą bazą informacyjną i jest w stanie podjąć optymalne decyzje przekazując je do wykonania organizacjom gospodarczym w odpowiednio dobranych formach wskaźników dyrektywnych i nie wywołując przy tym tendencji antyefektywnościowych. Projektując zakres stosowania wskaźników dyrektywnych, to jest określając, jakie ustalenia NPSG powinny być przekazywane organizacjom gospodarczym przy pomocy tych instrumentów, należy brać pod uwagę: a) ich skuteczność jako narzędzia sterowania, b) możliwości centrum ustalania wskaźnika na realnym poziomie, c) nasilenie negatywnych zjawisk związanych ze stosowaniem wskaźnika, d) możliwości zastąpienia wskaźnika innymi nie mniej skutecznymi mechanizmami sterowania.

Stanowisko takie sformułowaliśmy już przed dziesięciu laty u progu prac nad systemem WOG i, moim zdaniem, nie straciło ono nic ze swojej aktualności i dzisiaj. Obecna sytuacja społeczno-polityczna prowadzi, że wśród kryteriów rozstrzygających o zakresie i formach wskaźników dyrektywnych trzeba dodatkowo uwzględnić jeszcze ich wpływ na stosunki pomiędzy centrum a przedsiębiorstwem. Nadanie szerokiej uprawnień samorządom robotniczym i powstanie nowych związków zawodowych wprowadza dodatkowy czynnik, który nie występował przed dziesięciu laty. Konieczne jest stosowanie wskaźników dyrektywnych w taki sposób, aby minimalizować pole konfliktów z przedsiębiorstwami na tym tle. Oznacza to w praktyce taki ich dobór, aby przy ewentualnym konflikcie władza centralna mogła jednoznacznie wykazać załogom, że działają w interesie ogólnospołecznym, któremu musi być podporządkowany interes partykularny danej branży czy przedsiębiorstwa.

W związku z tym istnieje konieczność zrezygnowania z mobilizujących (napędzających) funkcji wskaźników dyrektywnych. Należy więc zerwać z praktyką „mobilizującego planowania”, planowania na styk czy planów przygotowywanych pod kątem prezentacyjnych efektów, a także tzw. planów otwartych. Zadania zawarte w pięcioletnich i rocznych planach muszą być w pełni dostosowane do poziomu istniejącego zaopatrzenia materiałowo-surowcowego i zdolności produkcyjnych. W pełni realne planowanie oznacza konieczność uwzględnienia wąskich przekrojów. Należy w związku z tym w taki sposób zmienić metodologię planowania, aby po-

zwalała ona na ujawnienie wszystkich takich przekrojów, a praca organów sporządzających plan i kontrolujących jego wykonanie powinna być oceniona pod kątem kryterium jakości planu.

Konsekwencją realnego planowania będzie względnie niski poziom zadań dyrektywnych zawartych w NPSG. Jednakże należy to już od razu podkreślić, że nie musi to być równoznaczne ze słabym tempem wzrostu gospodarczego. Wyjaśnimy to dalej szeroko.

W dotychczasowej praktyce centralnego planowania produkcja była sterowana przy pomocy zadań dyrektywnych wyrażających jej wielkość i wybrany asortyment. Do zadań produkcyjnych dostosowane były lepiej lub gorzej limity środków. W nowym systemie należy odwrócić sytuację. Głównym instrumentem sterowania rozwojem poszczególnych branż powinny być limity rozdzielonych centralnie podstawowych surowców i materiałów. Zadania produkcyjne powinny być przekazywane organizacjom gospodarczym tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny dla zabezpieczenia podstawowych potrzeb społeczeństwa. W zakresie nie objętym tymi zadaniami, organizacje gospodarcze powinny mieć pełną swobodę kształtowania swojej struktury rodzajowej i asortymentowej produkcji odpowiednio do zamówień odbiorców.

Powiązanie między poziomem limitów zaopatrzeniowych a zadaniami produkcyjnymi powinno mieć różny charakter w zależności od tego, w jakim stopniu produkcja na-

w traktacie realizacji planu i to w zasadzie z puli rezerwowowej.

Centrum powinno interweniować, sterować czy narzucać kierunki produkcji zawsze wtedy, gdy zachodzi obawa, że produkcja niezbędna dla pokrycia podstawowych potrzeb społecznych nie będzie wytworzona, ponieważ jest dla przedsiębiorstwa mniej korzystna niż inne. Dla interwencji takiej powinny być używane różnego typu środki. Mogą to być:

— dyrektywne zadania asortymentowe (wyrażone w ilości lub wartości), w tym zadania uruchomienia nowej produkcji;

— regulacje ogólne w postaci np. obowiązku produkcji i zaopatrzenia rynku w przemysłowe wyroby standardowe, części zamienne, elementy kooperacyjne dla określonych odbiorców;

— obowiązku przeznaczenia na określone kierunki zbytu (eksport, kraj) odpowiedniej procentowo lub kwotowo części produkcji.

Zgodnie z tym, co powiedziano wyżej o konieczności rezygnacji z mobilizującej funkcji planu, nie należy stawiać zadań dyrektywnych wyrażających bezwzględną wielkość łącznej produkcji (czy jej przysrost). Zadań takich centrum w warunkach samorządu robotniczego nie będzie w stanie narzucić. Tym samym ogólny wzrost produkcji musi być forsowany poprzez uzależnienie zarobków od efektów, a także kryteriów oceny kadry kierowniczej. Na wybór kadry kierowniczej, na wybrór kadry kierowniczej, jednostki nadrzędne muszą mieć wpływ.

REFORMA SYSTEMU FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI GOSPODARCZYCH (2)

TADEUSZ KIERCZYŃSKI

rzucana przez szczebel centralny wyczerpuje zdolności produkcyjne w danej dziedzinie. Mogą tu występować dwa przypadki, a w związku z tym dwie procedury planistyczne.

A. Narzucone zadania produkcyjne asortymentowe i ilościowe wyczerpują całkowicie zdolności produkcyjne. Dotyczyć to będzie podstawowych surowców, materiałów (cement, siarka, metale kolorowe itp.), nielicznych gałęzi przemysłu przetwórczego (np. tabor kolejowy). Limity zaopatrzenia są w NPSG ustalone w tych przypadkach na podstawie jednostkowych norm zużycia w poszczególnych przedsiębiorstwach, a nawet zakładach. Przy ustalaniu tych limitów powinno być zapewnione pełne pokrycie potrzeb materiałowych tych przedsiębiorstw, które mają najkorzystniejsze normy wykorzystania materiałów. Inne przedsiębiorstwa zużywające mniej efektywnie materiały powinny otrzymywać tylko to, co pozostanie po zaspokojeniu potrzeb tych pierwszych.

B. Narzucone zadania produkcyjne wyczerpują tylko część zdolności produkcyjnej danych gałęzi. Będzie to sytuacja charakterystyczna dla ogromnej większości gałęzi przemysłu przetwórczego. W sytuacji takiej poziom limitów zaopatrzeniowych jest powiązany z nieobowiązkowym organizacje gospodarcze szacunkiem ich produkcji. Organizacje są jednak zobowiązane otrzymać limity wykorzystania tak, aby w pełni pokryły potrzeby produkcji narzuconej (obowiązkowej). Dopiero resztę tych środków mają prawo przeznaczyć na wytwarzanie wyrobów innych, nie objętych preferencjami centralnymi.

Niewykonanie tej produkcji powinno pociągać sankcje w postaci zmniejszenia w odpowiedniej skali limitów.

Pomijając rok 1981, limity zaopatrzenia surowcowo-materiałowego powinny być ustalone na możliwie długi okres — minimum dwa lata, a najlepiej na okres planu wieloletniego. Tam, gdzie te zadania nie mogą być ustalone na okres dłuższy niż dwa lata, należy przynajmniej dążyć do zachowania stałej relacji między zadaniami a środkami. Jest to niezbędny warunek uruchomienia motywacji efektywnościowych, o czym będzie mowa dalej. Jest to przy tym warunek realny, ponieważ wydobycie, import i produkcja podstawowych surowców i materiałów jest i może być określona dość ściśle w takim horyzoncie. Dla zapewnienia obligatoryjności i stabilności limitów materiałowych niezbędne jest, aby były one ujęte w ustawie Sejmu. Ustawa ta powinna dawać Radzie Ministrów tylko ściśle ograniczone uprawnienia w zakresie przesuwania tych środków

Analogiczny system istnieje w Jugosławii, a od 1979 r. także w Bułgarii. Możliwe jest, jak uczy praktyka stworzenie również innych mechanizmów tworzenia funduszu plac doskosowanych do specyfiki poszczególnych gałęzi. Sądzę, że celowe byłoby w wielu gałęziach przywrócenie regulacji stosowanej w 1973–75 w WOG, po jej dopracowaniu „warszawskim”. Nie ma, jak uczą nasze i węgierskie doświadczenia, potrzeby stosowania na tym odcinku jednolitych rozwiązań dla całej gospodarki.

Motywacja, związana z funduszem plac jest powszechnie znana i uznaną. Nie zwracano natomiast dotychczas uwagi na możliwości wykorzystania potężnych sił związanych z zainteresowaniem załóg rozwojem swoich przedsiębiorstw i gałęzi. Wszystkie one walczyły o większe inwestycje, powiększanie zatrudnienia, poprawę warunków pracy na drodze postępu technologicznego.

W rozwoju takim, jako wartości samoistnej, jest zainteresowanie przede wszystkim kadra kierowniczą, ale także dotyczy to najbardziej świadomych i kwalifikowanych części załóg, będących patriotami swoich zakładów. Dla uruchomienia tych motywacji niezbędne jest, z jed-

d) podziału funduszu plac utworzonego według przyjętych regulacji naliczania na opłacanie zmian w poziomie zatrudnienia i podwyżkę zarobków;

e) pozostawienia organizacjom dużej swobody w zakresie kształtowania cen na wszystkie produkty nie mające podstawowego znaczenia dla stopy życiowej ludności i nie należące do grupy podstawowych materiałów i surowców.

Silne zainteresowanie kadry kierowniczej w ilościowym wzroście produkcji w warunkach działania wieloletnich limitów surowców, materiałów, energii — oraz części inwestycji i braku możliwości wytygowania dodatkowych środków od centrum musi stworzyć odpowiednio silne zainteresowanie efektywnością gospodarowania i wzrostem eksportu, stanie się bowiem jedyną drogą pozwalającą na wzrost ilościowej produkcji. Zainteresowanie w podnoszeniu efektywności i eksporcie zapewni z kolei ssanie postępu technicznego jako podstawowego środka poprawy technologii i jakości produkcji. W ten sposób motywowanie wzrostu ilościowego będzie pośrednią, ale najłatwiejszą i najskuteczniejszą metodą stymulowania wzrostu efektywności.

Zbudowany w powyższy sposób system motywacyjny powinien dać w efekcie silne zainteresowanie we wzroście efektywnego eksportu do II obszaru płatniczego. Eksport bezpośredni (i pośredni, tj. dostawy kooperacyjne) stanie się dla większości przedsiębiorstw i organizacji koniecznością warunkującą ich rozwój, tj. dopływ nowoczesnych maszyn i urządzeń, podzespołów, części zamiennych, dodatkowych surowców i materiałów. Jak takim eksportem sterować ze szczybla centralnego — to już odrębny problem.

Finanse

Obok stymulowania wzrostu efektywności gospodarowania poprzez nacisk na ilość, w warunkach długookresowych limitów materiałów i zatrudnienia, niezbędne jest wykorzystanie do tego celu finansów. Położenie finansowe organizacji gospodarczej, przy prawidłowo ukształtowanym systemie finansowym i danych cenach jest najbardziej syntetycznym obrazem efektywności gospodarowania. W sytuacji finansowej znajdującej odbicie, obok oszczędności materiałowych, takie sfery działalności, jak:

- produktywność majątku trwałego, gospodarka remontowa, realizacja efektywnych inwestycji szybko, dobrze i tanio;
- gospodarka siłą roboczą i funduszem plac, delegacje służbowe, wydatki administracyjne, reklama, akwizycja;
- efektywność eksportu i importu;
- koszty transportu;
- gospodarka zapasami;
- dobór kooperantów z punktu widzenia najkorzystniejszych cen i kosztów transportu;
- poprawa jakości wytwarzanych wyrobów;
- dyscyplina realizacji umów o dostawy towarów i usług.

Efektywność gospodarowania w większości wymienionych dziedzin w ogóle nie daje się stymulować w żaden inny sposób niż za pomocą pieniędzy i finansów. Zainteresowanie organizacji w swoim położeniu finansowym istnieje wtedy, gdy jego polepszenie przynosi określone korzyści a pogorszenie pociąga za sobą ujemne konsekwencje dla kierownictwa a częściowo i załogi. Funkcjonuje w ten sposób samoczynny mechanizm kontroli efektywności gospodarowania, którego — jak uczy praktyka — niczym zastąpić się nie da. Lekceważenie roli tego mechanizmu jest jedną z ważnych przyczyn pogorszenia efektywności gospodarowania w ostatnich latach.

Tak jak w parze z pogorszeniem położenia finansowego powinny iść negatywne konsekwencje dla kierownictwa, tak jego polepszenie powinno dawać określone korzyści. Wymaga to uzależnienia od poziomu dochodów pieniężnych takich dziedzin, jak: rozwój przedsiębiorstwa; wzrost premii kadry kierowniczej, a także w określonym stopniu funduszu plac i stopnia zaspokojenia potrzeb socjalno-kulturalnych załogi.

Wpływ systemu cen na funkcjonowanie finansów w funkcji kontrolno-stymulacyjnej jest oczywisty. Jednakże wykorzystanie finansów w tej funkcji możliwe jest i wtedy, gdy struktura cen jest daleka od tego, co się postuluje. Szereg niedostatków systemu cen można bowiem neutralizować przy pomocy odpowiednio stosowanych dodatków i dopłat, a wpływ niepożądaných ruchów cen na wynik finansowy przeliczyć.

* Pierwszą część artykułu zamieścił mój w numerze 14.
* T. Kierczyński: Jak ograniczyć zakres wskaźników dyrektywnych, „Nowe Drogi” nr 8/1971.

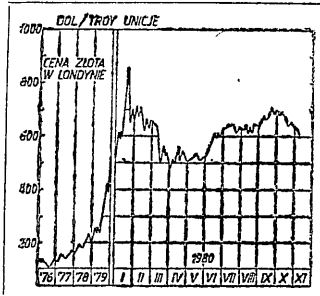
na rynkach pieniężnych

CENA ZŁOTA (w dolarach za troy uncję)

Tabela 1

	31.X.	3.XI.	5.XI.	7.XI.
Londyn	620,0	640,5	652,0	596,0
Zurych	630,5	637,5	655,3	592,5
Paryż		640,6	636,8	611,3

*) 1 troy uncja = 31,1 grama



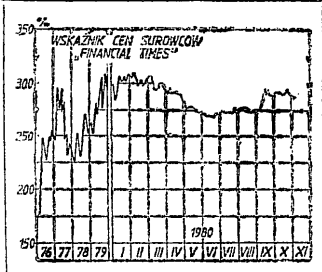
W pierwszym tygodniu listopada cena złota wykazała dalszy spadek. W okresie tym obniżyła się ona na giełdzie londyńskiej

na rynkach towarowych

WSKAŹNIK CEN SUROWCÓW („Financial Times”) (1.VI.1982 = 100)

Tabela 3

	Wskaźnik
30.X.	274,5
3.XI.	274,0
6.XI.	271,7
Przed miesiącem	277,7
Przed rokiem	291,5



W pierwszym tygodniu listopada przez wahania ogólnego wskaźnika cen surowców „Financial Times” zaznaczył się dalszy jego spadek. W omawianym okresie wskaźnik ten obniżył się z 274,5 w dniu 30.X. do 271,7 w dniu 6.XI. W końcu omawianego okresu ukształtował się on na poziomie niższym: o 2,8 punkta niż przed tygodniem, o 6 punktów niż przed miesiącem i o 25,8 punkta niż przed rokiem (por. tabela 3 i wykres). Dla wyjaśnienia zmian ogólnego wskaźnika cen surowców w pierwszym tygodniu listopada sięgniemy — jak zwykle — do danych tabeli 4. Z tabeli tej wynika, że:

● Ceny zbóż i pasz obniżyły się nieco w stosunku do poprzedniego tygodnia z wyjątkiem jęczmienia, a także soi, choć utrzymują się nadal na poziomie wyższym niż w odpowiednim okresie ub. r. Na zmiany cen zbóż i pasz w pierwszym tygodniu listopada działały zarówno

z 629 dolarów za troy uncję w dniu 31.X. do 596 dolarów w dniu 7.XI., a więc aż o 33 dolary na troy uncję. W końcu omawianego okresu po raz pierwszy od pięciu miesięcy cena złota spadła poniżej 600 dolarów za troy uncję (por. tabela 1 i wykres). Wśród przyczyn spadku ceny złota w pierwszym tygodniu listopada wymienić się: zwycięstwo R. Reagana w wyborach prezydenckich w USA i związane z tym przewidywania o możliwości podwyżki stopy dyskontowej Systemu Rezerwy Federalnej oraz dalszą podwyżkę stopy oprocentowania w USA i związane z tym wzrost oprocentowania depozytów dolarowych na Euromarkcie. Innymi słowy, niższa cena złota w omawianym okresie związana była ze zwiększeniem atrakcyjności lokat w dolarach i dalszym wyraźnym wzrostem kursu waluty amerykańskiej.

W pierwszym tygodniu listopada kurs dolara wzmościł się wyraźnie w stosunku do większości walut głównych krajów kapitalistycznych, w tym również do mocno notowanego funta szterlinga (por. tabela 2). Jak już wspomnieliśmy, pierwszy przyczyną wzrostu kursu waluty amerykańskiej w tym okresie były wyniki wyborów prezydenckich w USA. W kołach giełdowych ocenia się bowiem, że ekipa Reagana podejmie bardziej skuteczne środki walki z inflacją niż stara administracja. Wyrazem tej oceny są również przewidywania, że jeszcze przed objęciem władzy przez nową administrację System Rezerwy Federalnej podwyższy swą stopę dyskontową z 11 na 13 proc. W okresie przedwyborczym zamierzenie to było bo-

wiem hamowane przez administrację Cartera.

Na wzrost kursu dolara w pierwszym tygodniu listopada działały jednak nie tylko przewidywania dotyczące dalszego rozwoju sytuacji. W okresie tym nastąpiła bowiem kolejna podwyżka prime rate wielkich amerykańskich banków prywatnych. Zainicjował ją Chase Manhattan Bank, podwyższając swą prime rate z 14,5 na 15,5 proc. W ślad za tym analogiczną decyzję podjął Bank of America, a także inne wielkie amerykańskie banki prywatne. Nowa wyższa stopa oprocentowania w USA wpłynęła na dalszy wzrost oprocentowania depozytów dolarowych na Euromarkcie. W końcu pierwszego tygodnia listopada stopa oprocentowania tych depozytów w bankach londyńskich (tzw. Libor), która jest zarazem podstawą zmiany stopy oprocentowania euromarkowych kredytów syndykalnych oscylowała już wokół 17 proc. (w przypadku depozytów sześciomiesięcznych wynosiła bowiem 16 11/16 proc., a depozytów trzymiesięcznych odpowiednio 17 1/4 proc.). Oznacza to, że w ciągu omawianego okresu zmieniła stopa oprocentowania kredytów dolarowych na Euromarkcie wzrosła o 2 proc. Dla przypomnienia warto dodać, że na przełomie marca i kwietnia br. doszła ona do 20 proc., następnie jednak spadła i w czerwcu br. kształtowała się już wokół 9 proc. Wskazuje to jak silny był ponowny wzrost stopy oprocentowania kredytów dolarowych na Euromarkcie w ciągu ostatnich miesięcy.

Wróćmy jednak do zmian kursów walut w pierwszym tygodniu listo-

pada. Wzrost kursu dolara zwiększył napięcie w ramach Europejskiego Systemu Walutowego. Lir włoski i marka RFN, należące obecnie do najsłabszych walut w ramach ESW, wykazały silniejszą niż w innych krajach zrzeszonych w tym systemie. Zmusiło to władze finansowe RFN i Włoch do dalszej interwencji w celu obrony kursów swych walut zarówno w stosunku do dolara, jak również w ramach ESW. Mimo tej obrony w końcu omawianego okresu za dolara płacono już 921 lirów i 1,958 marki RFN.

W związku ze wspomnianym wyżej osłabieniem kursu marki RFN władze finansowe tego kraju wprowadziły dalsze rozluźnienie restrykcji dotyczących importu kapitału do RFN. W ślad za tym również francuskie władze finansowe w porozumieniu z władzami zachodniomiedzi podjęły środki zmierzające do zmniejszenia napięcia w ramach ESW. Środki te wyrażają się w obniżeniu tzw. kluczowej rynkowej stopy interwencyjnej Banku Francji z 11,25 proc. na 10,75 proc. oraz wprowadzeniu obowiązkowych rezerw od zagranicznych rachunków w wysokości 5 proc. Środki te zmierzają do zmniejszenia rozpiętości między wyższą stopą oprocentowania we Francji oraz niższą w RFN i, co się z tym wiąże, zmniejszenia napływu kapitałów krótkoterminowych do Francji. Jest to bowiem jeden z ważnych czynników powodujących, że frank francuski jest obecnie najmocniejszą walutą w ramach ESW.

Z innych zmian na rynkach walutowych na odnotowanie zasługuje

KURSY WALUT

Tabela 2

	31.X.	3.XI.	5.XI.	7.XI.
Funt szterling (w dol. za funt)	2,436	2,443	2,437	2,414
Gulden holenderski (w gul. za dol.)	2,055	2,079	2,100	2,124
Frank belgijski (we frank. za dol.)	31,51	30,79	31,02	31,48
Marka RFN (w mk. za dol.)	1,902	1,918	1,940	1,956
Lir włoski (w lirach za dol.)	902,5	907,2	915,2	921,0
Frank francuski (we frank. za dol.)		4,410	4,469	4,506
Frank szwajcarski (we fr. za dol.)	1,712	1,723	1,741	1,759
Jen japoński (w jenach za dol.)	211,3	211,1	211,5	213,7
Peseta hiszpańska (w pesetach za dol.)	75,24	75,24	75,71	75,70
Szyling austriacki (w szyl. za dol.)	13,50	13,59	13,74	13,86
Korona szwedzka (w kr. za dol.)	4,258	4,283	4,292	4,344
Korona norweska (w kor. za dol.)	4,968	4,999	5,002	5,005
Ecu (w dol. za ecu)	1,347	1,342		1,319

obniżenie przez Bank Japonii stopy dyskontowej z 8,25 proc. na 7,25 proc. Celem tej decyzji, oczekiwanej zresztą od dłuższego już czasu, jest pobudzenie wewnętrznej koniunktury gospodarczej. Decyzja ta nie wpłynęła na osłabienie kursu jena, a jego niższa w stosunku do dolara w pierwszym tygodniu listopada była tylko wynikiem wzmocnienia kursu waluty amerykańskiej w stosunku

do większości walut innych głównych krajów kapitalistycznych. Stało się tak dlatego, że możliwość obniżki stopy oprocentowania w Japonii została już wcześniej zdyskontowana, przede wszystkim jednak dlatego, że obniżka ta nie zmniejszała zainteresowania krajów naftowych a przede wszystkim Arabii Saudyjskiej w inwestowaniu swych kapitałów w japońskich papierach wartościowych.

dą w USA, wyższe niż w roku 1979/80. Przewiduje się, że średnia krajowa cena pszenicy uzyskiwana przez producentów w roku 1980/81 wyniesie 3,95—4,25 dolara za buszel (145,5—156,5 dol. za tonę) wobec 3,82 dol. za buszel (140,5 dol. za tonę) w roku 1979/80; kukurydzy odpowiednio 3,3—3,75 dol. za buszel (130—148 dol. za tonę) wobec 2,5 dol. za buszel (98,5 dol. za tonę) w ub. r. oraz jęczmienia odpowiednio 2,6—2,8 dol. za buszel (122—131 dol. za tonę) wobec 2,31 dol. za buszel (140,5 dol. za tonę) w ub. r.

Według ostatniej oceny dokonanej przez EWG, kraje zrzeszone w tym ugrupowaniu dysponować będą w roku gospodarczym 1980/81 nadwyżką eksportową pszenicy miękkiej w wysokości 11,5 mln ton wobec 10 mln ton w roku 1979/80. Ich nadwyżka eksportowa jęczmienia będzie jednak w br. niższa (4,5 mln ton) niż w roku 1979/80 (4,8 mln ton). Jak wspomnieliśmy, na ceny zbóż w omawianym okresie działały również spekulacje dotyczące możliwości zniesienia przez prezydenta elekta embarga na eksport zbóż z USA do ZSRR. W czasie kampanii wyborczej R. Reagan zapowiedział, że po wybraniu go na prezydenta podejmie taką decyzję. Minister rolnictwa USA, B. Bergland stwierdził jednak, że — jego zdaniem — wobec niższych w br. światowych zbiorów zbóż Reagana zrewiduje stanowisko zajęte w kampanii wyborczej. Natomiast R. Lyng, należący do ekipy wyborczej Reagana, wyraził pogląd, że zapowiedź zniesienia embarga zostanie dotrzymana.

● Ceny innych artykułów żywnościowych obniżyły się w stosunku do poprzedniego tygodnia.

Ceny ziarna kakao spadły do nowego najniższego poziomu od 4,5 lat. Na niższe ceny kakao działały przede wszystkim trudności z zawarciem nowej międzynarodowej umowy kakaowej. Obrady w tej sprawie toczą się w Genewie między ekspertami i importerami już od dwóch tygodni i wobec braku porozumienia zostały przedłużone. Różnice zdań dotyczą głównie cen minimalnych, które eksporterzy postulują ustalić na poziomie 110—120 centów za funt, podczas gdy importerzy oferują tylko 90—110 centów. Zasadniczą przyczyną spadku cen ziarna kakao, podobnie zresztą jak przedłużających się rozmów w sprawie zawarcia nowej międzynarodowej umowy kakaowej, jest jednak nadwyżka podaży nad popytem. We-

dług oceny londyńskiej firmy Pateron, Simons i Ewart wyniesie ona w br. 100 tys. ton.

Również ceny kawy spadły do nowego najniższego poziomu od 4,5 lat. Na niższe ceny kawy wpłynęła głównie nowa ocena jej zbiorów w Brazylii ogłoszona przez Min. Rolnictwa USA. W ocenie tej przewiduje się bowiem, że zbiory kawy w Brazylii wyniosą w br. 27—29 mln worków (po 60 kg) wobec 21 mln worków w ub. r.

Ceny cukru obniżyły się wprawdzie w stosunku do poprzedniego tygodnia, ale — w odróżnieniu od kawy i kakao — kształtują się na poziomie przeszło 3-krotnie wyższym niż w odpowiednim okresie ub. roku. Ocena się, że mrozy, jakie pojawiły się w Europie, a szczególnie w ZSRR, działają będą na dalszą podwyżkę cen cukru.

● Ceny metali nieżelaznych wykazały dalszą niższe (z wyjątkiem cen ołowiu), w ślad za spadkiem cen złota. Zniżka ta zaznaczyła się najsilniej w zakresie cyny, której ceny spadły do poziomu najniższego

od 14 miesięcy. Na niższe ceny cyny działała nadwyżka bieżącej produkcji nad malejącym popytem, w związku z osłabieniem koniunktury gospodarczej w wielu krajach. Istotną rolę odegrała również zmiana systemu sprzedaży cyny z zapasów strategicznych USA zmierzająca do zwiększenia jej dotychczasowych rozmiarów. Warto również zwrócić uwagę na niższe cen aluminium, które spadły do poziomu najniższego od stycznia 1979, a także cen niklu, które obniżyły się pod wpływem słabnącego popytu, wielcy producenci niklu zaczęli bowiem udzielać rabatów od cen sprzedaży.

● Z innych zmian na rynkach towarowych na odnotowanie zasługuje dalsza podwyżka cen ropy naftowej na wolnym rynku będąca wynikiem trwającego konfliktu zbrojnego między Iranem i Irakim. Ceny ropy lekkiej na tym rynku wynoszą obecnie 38,5—39,5 dol. za baryłkę, a więc kształtują się na poziomie o około 7 dol. na baryłek wyższym niż wynosiły przed rozpoczęciem walk między Iranem i Irakim.

wskaźniki

HANDEL ZAGRANICZNY e — eksport, i — import, s — saldo

Tabela 5

		Wrzesień 1980	Sierpień 1980	Lipiec 1980	Wrzesień 1979
USA	e	18,701	19,103	18,075	15,822
w mld dol.	i	19,465	19,236	18,995	18,407
	s	-0,764	-0,132	-0,920	-2,585
RFN	e	29,4	24,2	29,2	25,1
w mld marek	i	27,8	24,3	29,1	23,3
	s	+1,6	-0,1	+0,1	+1,8
Japonia	e	11,517	10,200	11,241	9,199
w mld dol.	i	9,541	9,870	11,128	9,022
	s	+1,976	-0,330	+0,113	+0,177
W. Brytania	e	3,922	3,958	4,032	3,610
w mld f. sz.	i	3,553	3,895	3,771	3,720
	s	+0,369	+0,063	+0,261	-0,110
Francja	e	40,928	40,752	40,974	38,520
w mld fr.	i	46,358	44,770	47,639	40,307
	s	-5,430	-4,018	-6,665	-1,787
		Sierpień 1980	Lipiec 1980	Czerwiec 1980	Sierpień 1979
Włochy	e	4951,0	5360,0	5704,0	5032,0
w mld lirów	i	6590,0	7127,0	6715,0	4451,0
	s	-1639,0	-1767,0	-1011,0	-581,0
Holandia	e	10,512	11,059	11,884	10,163
w mld flor.	i	11,472	12,025	13,338	11,280
	s	-0,960	-0,966	-1,454	-1,117

KOMISJA DO SPRAW REFORMY GOSPODARCZEJ

DOKONCZENIE ZE STR. 9

skiego; Adam Jaroszyński — profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Andrzej Kęsicki — naczelnik gminy Domanów, woj. wrocławskie; Antonina Kłosowska — profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Jan Konieczny — przewodniczący ZG Związku Zawodowego Górników; Jadwiga Kulpińska — profesor Uniwersytetu Łódzkiego; Zygmunt Lampasiak — działacz NSZZ „Solidarność”, Szczecin; Jan Łabęcki — spawacz-brzydździasta Stocznia Gdańska; Marek Madey — profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Ryszard Malinowski — profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Kazimierz Marczak — dyrektor ekonomiczny Stocznia im. A.

Warskiego; Kazimierz Macik — brzydździasta w Hucie im. B. Bieruta; Zofia Morecka — profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Lucjan Pacia — dyrektor ekonomiczny Zjednoczenia „Vitrocer”; Witold Pawelko — wiceprezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego; Teresa Rabska — profesor Uniwersytetu Poznańskiego; Marek Raczynski — doradca prezesa Rady Ministrów; Zbigniew Radwański — profesor Uniwersytetu Poznańskiego; Antoni Rafkiewicz — profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Zygmunt Rybicki — profesor Uniwersytetu Warszawskiego, podsekretarz stanu w URN; Zbigniew Rzepka — redaktor „Przeglądu Ustawodawstwa Gospodarczego”; Janusz Stefanowicz — publicysta „Słowa Powszechnego”; Lechosław Stępnik — pracownik naukowy Instytutu

Państwa i Prawa PAN; Andrzej Wasilewski — docent Uniwersytetu Jagiellońskiego; Stanisław Włodyka — profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego; Eryk Wojciechowski — zastępca kierownika wydziału CK SD; Stanisław Wykretowicz — profesor Uniwersytetu Poznańskiego; Władysław Zastawny — rektor Wyższej Szkoły Nauk Społecznych; Sylwester Zawadzki — profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Janusz Zemke — pracownik Wydziału Socjalno-Zawodowego KC PZPR.

ZESPÓŁ XI ds. jakości, wdrożeń i organizacji procesów produkcyjnych

Stanisław Lis — przewodniczący, profesor Politechniki Warszawskiej; Jan Kucznik — wiceprzewodniczący, wiceprzewodniczący PKNIM; Jerzy

Huk — wiceprzewodniczący, zastępca kierownika wydziału KC PZPR; Lechosław Wasilewski — sekretarz zespołu, sekretarz generalny NOT; Eugeniusz Binduga — dyrektor Zjednoczenia Przemysłu Maszyn i Aparatury Elektrycznej „Ema”; Zdzisław Bombera — profesor WSNS; Eugeniusz Budny — dyrektor Instytutu Mechanizacji Budownictwa; Ignacy Drabik — starszy mistrz w Zakładach Metalowych „Predom-Mesko”; Stanisław Dworjak — dyrektor Instytutu Przemysłowego Automatyki i Pomiarów; Kazimierz Foksiński — dyrektor Zakładu Badań Ekonomicznych Metali Nieżelaznych „Metekon”; Katowice; Stefan Górnik — ślusarz-brzydździasta w Fabryce Samochodów Małolitrażowych; Edward Grzywka — podsekretarz stanu w Ministerstwie Przemysłu Chemicznego;

Bolesław Jakowlew — podsekretarz stanu w Ministerstwie Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki; Andrzej Kajka — dyrektor Zakładów Mechanicznych im. M. Nowotki; Henryk Kijek — główny technolog Huty „Warszawa”; Kazimierz Kopecki — przewodniczący Komitetu Problemów Energetyki PAN; Wiesław Krenicki — profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Antoni Leśniak — pracownik KC PZPR; Jarosław Łapa — dyrektor Departamentu Techniki PMM; Zygmunt Łajka — dyrektor Elektrowni „Turów”; Ignacy Maciejewski — dyrektor Zjednoczenia Budowlanego „Palm”; Stanisław Malec — dyrektor Szczecińskiego Zjednoczenia Budowlanego; Józef Obiól — profesor, zastępca dyrektora Instytutu Chemii Przemysłowej; Tadeusz Rycaj — dyrektor WSK Milec; Ma-

rek Samotyj — redaktor naczelny „Przeglądu Technicznego”; Jan Skrzypczak — dyrektor Ośrodka Badań i Kontroli Jakości PMM; Zdzisław Stachura — dyrektor departamentu Przemysłu Materiałów Budowlanych; Alfred Stroka — zastępca kierownika wydziału KC PZPR; Edward Szabelski — pracownik Wydziału Przemysłu, Budownictwa i Transportu KC PZPR; Ryszard Tułstochowicz — dyrektor Kombinatu Budownictwa Mieszkalniowego Warszawa-Śródmieście; Antoni Turbiński — dyrektor Departamentu Produkcji i Postępu Technicznego MPL; Antoni Wróbel — elektromechanik w Zakładach Rafinerii i Petrochemicznych w Płocku; Eugeniusz Zarzycki — zastępca dyrektora ds. produkcji w Zjednoczeniu Przemysłu Bawełnianego w Łodzi.

MIEDZY OBFITOŚCIĄ A DEFICYTEM

Współczesnym budownictwie mieszkaniowym brakuje wielu materiałów — stali, kruszywa, wykładzin podłogowych. Natomiast po raz pierwszy na liście wyrobów deficytowych znalazł się cement. Cementowa obfitość skończyła się. Cementu brakuje nie tylko w ogóle, ale i dla fabryk domów, chociaż mają one pierwszeństwo w dostawach tego materiału budowlanego. Podobno dzisiaj nikogo już nie dziwią przymusowe kilkudniowe postoje tych zakładów. Dopiero przerwy produkcyjne 2-3 tygodniowe — z powodu braku cementu — stwarzają sytuację alarmową. A przecież nominalne zdolności produkcyjne tego przemysłu opiewają na 25 mln ton. Jesteśmy w pierwszej dziesiątce producentów światowych, a w produkcji „na głowę” bijemy USA i inne wysoko-rozwinięte kraje.

O co chodzi?

Co właściwie z tym cementem się stało? Od 1974 roku przynajmniej dla resortu budownictwa, przemysł cementowy z dostaw wywiązuje się. To są właśnie m.in. i fabryki domów. W tym roku w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy plany produkcyjne były przekraczane. Można więc przypuszczać, że i dostawy były większe. Za 3 kwartały br. plan dostaw dla resortu budownictwa opiewał na przeszło 5,6 mln ton. Faktyczne dostawy przekraczały 6 mln ton. A jednak w fabrykach domów cementu nie ma.

Z czego wynikają te rozbieżności? Wywiązują się ze swych zobowiązań z nadwyżką, a z drugiej odbiorcy — fabryki domów krzyczą, że dostali za mało tego materiału budowlanego. A przecież cement należy do tych podstawowych materiałów, których bilansu dokonuje się na centralnym szczeblu — w Komisji Planowania. Nie jest więc to przypadkowa lista życzeń. Również i w resorcie budownictwa dokonuje się rocznego bilansu, który stanowi sumę potrzeb odbiorców, a więc m.in. i fabryk domów. Jednak, gdybyśmy bilans roczny porównali z bilansem dokonanym na zasadzie zsumowania zgłoszonych kwartalnych potrzeb, to okazuje się, że ten ostatni jest o wiele wyższy.

Z czego wynikają te rozbieżności? Pomiędzy tu zwykłe marnotrawstwo wynikające z niewłaściwego magazynowania cementu na placach budów, ubytków w czasie transportu itp. Takie przypadki należy piętnować, ale na cementowym bilansie nie waga one w sposób decydujący.

Ten „niedomknięty bilans” wynika z przekonania, że cement jest najtańszym i najłatwiej dostępnym materiałem budowlanym w kraju. I z tego względu może stanowić substytut innych definitywnych lub droższych materiałów. Tak jest i w fabrykach domów. Ponieważ brakuje stali, a jakoś kruszywa jest za zużycia się dodatkowa tona cementu. Nie ma dostatecznej ilości wełny mineralnej, a więc izolacja cieplna elementów prefabrykowanych poprawia się, zużywając większe ilości cementu. W niektórych fabrykach domów zużycie cementu przekracza o 30, a nawet 40 proc. ustalone i technicznie uzasadnione normatywy. Sama idea substytucji ma wiele zalet, ale powinna wynikać z rachunku ekonomicznego, a nie może być wymuszana tak jak to jest w przypadku cementu z innymi materiałami budowlanymi. Okazuje się jednak, że ten cement nie jest wcale materiałem takim tanim. Co prawda patrząc tylko na cenę to może i tak jest. Ale już przy porównaniu kosztów wynika coś innego. Otóż na wyprodukowanie tony cementu średniej marki zużywa się około 300 kg węgla albo 150 kg mazutu i 100 kWh energii elektrycznej. Przy produkcji cementu wyższych marek zużycie tych surowców wzrasta i to nawet dwukrotnie.

W przemyśle cementowym każda następna tona będzie coraz droższa i produkowana większym nakładem sił i środków. U odbiorców, w tym i w fabrykach domów, cement z konieczności — brak stali i kruszywa — będzie nadal najłatwiej dostępnym i tanim substytutem.

Koniec obfitości

Czy cementowe niedostatki pojawiły się od tak, znikąd, a zaskoczyły wszystkich. W latach 1971-75 nakłady inwestycyjne na ten przemysł wyniosły ponad 21 mld złotych. Przypomnijmy, że w latach 1966-70 inwestycje w tej branży liczone

w milionach, a nie miliardach złotych. Przyspieszenie inwestycyjne było więc ogromne. W październiku br. produkcja nie przekroczyła 1,3 mln ton. W porównaniu do ubiegłych miesięcy, kiedy wahała się w granicach 1,6-1,8 mln ton jest to spadek znaczny. Ale tylko na skutek wyłączeń energetycznych trzeba było ograniczyć produkcję o 120 tys. ton. W godzinach tzw. szczytu dochodzi do tego, że stosuje się nawet wyłączenie nieracjonalne. Zatrzymuje się np. młyny cementu, które przy powrotnym rozruchu zużywają 2-krotnie więcej prądu niż przy pracy ciągłej.

Brakuje również węgla, nie mówiąc już o jego jakości. Według danych Instytutu Przemysłu Wiązanych Materiałów Budowlanych stosowanie paliwa technologicznego o kaloryczności poniżej 5600 Kcal/kg powoduje m.in. obniżenie wydajności pieców obrotowych i wzrost zużycia ciepła na wypał kliniemi. Występują wówczas zaburzenia w pracy pieców oraz trudności w otrzymywaniu odpowiedniej jakości klinieru. Tymczasem średnia kaloryczność węgla wynosi około 5000 Kcal. Zdarzały się nawet przypadki, że spadała do 2900 Kcal. Z tych m.in. powodów obniżyła się średnia marka cementu (z „325” do „321”), a więc i jego jakość. Praktycznie w ogóle zaprzestano produkcji cementu o markach powyżej „350”. Oczywiście ma to również wpływ na wzrost zużycia tego materiału budowlanego, zwłaszcza tam gdzie muszą być przestrzegane ścisłe reżimy technologiczne, np. duża wytrzymałość, odporność na warunki atmosferyczne itp.

Należy jednak raczej zakładać, że w najbliższym czasie jakość cementu nie ulegnie poprawie. Byłoby to nie pogorszenie. Nie można bowiem liczyć na rytmiczne dostawy węgla i to w dodatku o odpowiedniej kaloryczności. Węgiel będzie jak i będzie. Trudno się również spodziewać, że nasza energetyka wyjdzie nagle z impasu, a energia energetyczna popłynie bez ograniczeń. Wprost przeciwnie, długo jeszcze będziemy się musieli liczyć dosłownie z każdym kilowatem. Oczywiście, działaniami, które należałoby podjąć, są technologie energooszczędne. Obecnie jedynie w cementowni „Górażdże” mamy urządzenia energooszczędne, zużywające 780 Kcal/kg cementu. W innych współcześnie ten waha się w granicach 1000-1700 Kcal. Jest to więc jakiś kierunek działania, ale na efekty przyjdzie poczekać kilka lat. Jednak, co tu mówić o technologiach oszczędzających energię, skoro w cementowni Nowa Huta nie można zainstalować tzw. kalcinatora, czyli właśnie urządzenia obniżającego energochłonność. A nie można dlatego, że byłoby to uznane za nową inwestycję, co grozi wysokimi sankcjami bankowymi.

A co dzisiaj?

Wrócenie z cementu

Wiadomo, że cement jeszcze długo pozostanie podstawowym materiałem budowlanym potrzebnym w całej gospodarce: w rolnictwie, gospodarce żywnościowej, infrastrukturze, budownictwie mieszkaniowym. Jednocześnie jest to branża, w której wszystkie dotychczasowe rezerwy wzrostu produkcji praktycznie się wyczerpały. Na nowe inwestycje, otwieranie kolejnych cementowni nie ma co liczyć. Bo nie ma inwestycyjnych złotych. Ale na razie są to tylko marzenia. Dotychczasowy rozwój tej branży, wskazuje na brak jakiegokolwiek koncepcji. Rozwój przemysłu cementowego przebiegał bowiem od przecięcia wstęgi w nowym zakładzie, do przecięcia wstęgi w kolejnym nowym zakładzie. I produkcja wzrastała. W latach 1970-78 oddano do eksploatacji 7 nowych cementow-

ni. Kiedy jednak boom inwestycyjny się skończył, to nagle wszystko „stało się”. Po drodze zupełnie zapomniano o rozwoju zaplecza remontowego, produkcji części zamiennych, maszyn i potrzebnych urządzeń.

Mitem jest więc nasza wysoka lokata w światowych statystykach. Zainstalowano oibryzmie zdolności produkcyjne. Ale co z tego? Od dwóch miesięcy np. w cementowni „Cheim” dzienna produkcja jest o 4 tys. ton mniejsza niż możliwości zakładu, ponieważ brakuje taśm żaroodpornych. Do tej pory nie są wykonane remonty przewidziane w roku bieżącym na sumę 700 mln złotych. A tracimy przez to 140 tys. ton cementu. Rodzima produkcja materiałów ogniotrwałych — i to podobno na technologiach zachodnich — została tak „opanowana”, że piece pracują 3-4 razy krócej niż przy zastosowaniu wyrobów importowanych.

Do tej pory na placu wstrzymanej budowy cementowni „Przyjaźń II”, która miała wejść do eksploatacji w 1978 r. Składowane są niezainstalowane urządzenia wartości 2,5 mld złotych. Od dawna proponuje się przenieść te urządzenia do cementowni „Warta II”, pracującej na paliwie płynnym — mazucie. A tego stale brakuje. Wciąż zakładać, że stoi. Zainstalowanie urządzeń i technologii węglowej z „Przyjaźni II” kosztowałoby około 0,5 mld złotych. Tylko, że żadne przedsiębiorstwo budowlane nie chce się tego podjąć. To nie jest interes, ze względu na niską wartość przerobu. A niestety ciągle jeszcze tym wskaźnikiem różnicza się przedsiębiorstwa budowlane.

Problemem samym w sobie są remonty. Rocznie nakłady na ten cel wynoszą około 7 mld złotych. Jednak pieniądze nie zawsze są wydawkowane tam, gdzie to najbardziej konieczne. Przedsiębiorstwa remontowo-budowlane spoza branży przyjmują zlecenia tylko na roboty mało pracochłonne, a o dużej wartości przerobu. Z tego powodu m.in. na kapitalny remont czeka 170 elektrofiltrow. I nikt nie chce się podjąć robót remontowych. Nie pomagają nawet argumenty, że przemysł cementowy jest groźnym przeciwnikiem środowiska naturalnego i właśnie sprawne elektrofiltrowy ograniczają przynajmniej w części to zagrożenie.

★

Liczyć można, że osłabienie deficytu cementu sprzyjać będzie ograniczeniu nakładów inwestycyjnych. Nie powinniśmy się obawiać, że wykorzystanie optymalnych zdolności produkcyjnych w tym przemyśle będzie prowadziło do marnotrawstwa. Jest to przemysł pracujący na surowcach krajowych, na rozwój którego poniesiono olbrzymie nakłady inwestycyjne. A poniesione realnie już istnieją, powinny więc procentować. W końcu nawet, gdy tego materiału budowlanego będzie za dużo, to jest to poszukiwany wyrób na rynkach światowych, kupowany w dodatku „na pniu”. Nie jest to w naszej sytuacji gospodarczej ofertą do pogardzenia.

A więc jaką należy przyjąć koncepcję rozwoju tej branży? Słyszalem opinie, że w naszej obecnej sytuacji gospodarczej powinniśmy produkować prawie wyłącznie cement wysokich marek, a więc wysokiej jakości. Jest to co prawda o wiele bardziej energochłonne i surowochłonne, ale wyrób końcowy gwarantuje wysoką jakość produkcji u odbiorców, także i na rynkach zagranicznych łatwiej taki towar sprzedać. Nie stać nas więc na wytworzenie dużo i złej jakości cementu. Musiałoby to jednak pociągnąć za sobą odpowiednią jakość stali, kruszywa i innych komponentów mieszanych z cementem. Ale ten problem wykracza już poza ramy i resortu.

PRZYSTĘPUJĄC po raz drugi do walki o fotel prezydenta, Ronald Reagan nie był ulubieńcem Amerykanów. Jego sytuację ułatwił fakt, że walczył z prezydentem, który również nie uskarbił sobie serc współobywateli, a jego polityka — wewnętrzna i zagraniczna — spotykała się zawsze z surową, choć nie zawsze w pełni zastuszoną, krytyką. Niemniej jednak Reagan, podobnie jak Carter, do ostatniej chwili pozostawał, przynajmniej według sondaży badaczy opinii publicznej, kandydatem nie chcianym. A jednak trudno teraz przyjąć, że został on wybrany jedynie jako złe konieczne. Zwycięstwo w 44 stanach z 489 głosami elektorckimi (przy koniecznym minimum 270), przewaga 10 proc. głosów nad Carterem świadczą o trwałym przesunięciu opinii publicznej w Stanach Zjednoczonych na prawo.

4 listopada Amerykanie wybierali nie tylko prezydenta, lecz także 13 gubernatorów, 34 senatorów, całą Izbę Reprezentantów (435 deputowanych) i około 6 tys. reprezentantów władz lokalnych. Naturalnie, największe znaczenie polityczne mają wybory do Kongresu, które także przyniosły niespodziewanie wielki sukces republikanom. Zamiast 3-4 dodatkowych miejsc w Senacie, jakie spodziewali się zdobyć tuż przed wyborami, uzyskali absolutną większość. Poważnie umocnili swoją pozycję także w Izbie Reprezentantów, gdzie demokraci od lat mieli dużą przewagę. Miejsca w senacie utracili tacy eksperci lewego skrzydła Partii Demokratycznej jak Church i McGovern, co jest dobitnym świadectwem ogólnego przesunięcia sił na korzyść konserwatystów w jednej i drugiej partii.

W styczniu władzę w USA obejmie prezydent, który nie łamał sobie głowy wymyślaniem rozbudowanych w szczegółach programów. Ogólną receptą na „nieszczęścia”, które przesładowały od ponad dziesięciu lat Amerykę, jest według niego odbudowa siły — zwłaszcza siły militarnej — i zdecydowane używanie tej siły. Jest to program, który — jak się okazało — przemawia do przeciętnego Amerykanina. Uzdrowienie gospodarki prezydent-elekt widzi w liberalizmie społeczno-gospodarczym i zgodzie z jego nakazami zapowiadał w czasie kampanii wyborczej obniżkę podatków, dotacji federalnych dla stanów i lokalnych jednostek administracyjnych, obniżenie poziomu zagwarantowanej płacy minimalnej. Wszystko to pociągłoby za sobą demontaż systemu polityki socjalnej, rozbudowanego ostrożnie przez demokratów, i dalekiego od doskonałości.

Wyobrażenie o tym, jak mowo wybrany prezydent rozumie sprawiedliwość społeczną daje jedna z jego wypowiedzi dla tygodnika „US News and World Report” z 6 października, w której bronił swojej koncepcji obniżki podatków. Wyliczył przy tym, że człowiek, który płaci teraz 130 tys. dol. podatku dochodowego, zaoszczędzi np. 13 tys., a ten, który płaci 270 dol. — zaoszczędzi 27, a więc obaj mają w proponowanych obniżkach sprawiedliwy udział i nie może być mowy o żadnych przywilejach dla bogatych. Tak samo bronił swojej polityki ubezpieczeń społecznych, których nie chce przecież znosić, tylko oprzeć na zdrowych podstawach. Nikt nie pojął, a Reagan nie potrafił wytłumaczyć, w jaki sposób zamierza pogodzić trzy sprzeczne elementy swojej przyszłej polityki: zmniejszenia opodatkowania, zrównoważenia budżetu i zwiększenia wydatków na zbrojenia.

Mimo słabości argumentacji Reagan przekonywająco wygrał wybory. Przyczyniła się do tego chwytliwość polityki urzędującego prezydenta. Carter rozczarował m.in. brakiem postępu w realizacji szumnie zapowiadanych reform społecznych na korzyść upośledzonych grup społeczeństwa, jak tworzenie miejsc pracy dla ubogiej młodzieży murzynskiej, otwarcie dostępu do szkół dla mniejszości etnicznych, poprawa warunków mieszkaniowych ubogiej ludności. Wyrażonym sygnałem narastającego niezadowolenia czarnych wyborców było poparcie, jakiego niespodziewanie udzielił Reaganowi jeden z uczniów Martina Lutra Kinga, pastor Abernathy.

Jednym z czynników rozgrywki wyborczej, który zaskoczył urzędującego prezydenta, stało się nawet embargo na eksport zboża do Związku Radzieckiego. Zostało ono przyjęte, ze zrozumiałymi względami niechętnie przez farmerów. Ronald Reagan wystąpił w kampanii z krytyką tego posunięcia, co na pewno przysporzyło mu głosów wyborców wiejskich, tym bardziej, że konserwatywny kandydat republikańskiego zjadłował i tak więcej uznania w ich oczach. Krytyka embargo nie oznaczała oczywiście, że Reagan jest przeciwnikiem „karania” ZSRR za jego politykę zagraniczną. Przeciwnie, uważa, że ustępująca administracja nie wykazała w tej dziedzinie dostatecznej energii, a zastosowanie embargo było środkiem mało skutecznym, przynoszącym tylko szkody producentom zbóż w Stanach Zjednoczonych (co ogólnie rzecz biorąc odpowiada stanowi faktycznemu).

Ala negatywna ocena embargo wpisuje się w ogólniejsze założenia polityki rolnej lansowanej przez republikanów, która nie musi odpowiadać wszystkim farmerom. Powinna ona, ich zdaniem, zmierzać do ograniczenia interwencji państwa w sprawy rozwoju rolnictwa, w tym i handel zbożem. Republikańscy chcieliby ograniczyć politykę podtrzymywania cen produktów rolnych do przypadków wyjątkowych, nie powinna ona być instrumentem stałego transferu zasobów do rolnictwa. Nie przypuszcza się jednak, żeby w praktyce miała nastąpić zdecydowana obniżka cen gwarantowanych, zwłaszcza za zboża. Nowa ad-



Fot. „US NEWS AND WORLD REPORT”

POGODA DLA KONSER- WATYSTÓW

EUGENIUSZ MOŻEJKO

ministracja nie będzie natomiast prawdopodobnie dążyła do zawierania długoterminowych porozumień o dostawach zbóż i ewentualnie innych produktów rolnych określonym odbiorcom zagranicznym, ani do zawarcia międzynarodowej umowy pszenicznej, która zresztą torpedoowała także administracja Cartera.

Drugim elementem republikańskiej „filozofii” rolnej jest zorientowanie polityki na potrzeby producenta, a nie konsumenta, na co kładł większy nacisk demokraci. Będzie to prawdopodobnie oznaczać ograniczenie wpływów organizacji konsumenci i pozostawienie pełnej swobody działania zrzeszeniom wielkich producentów rolnych, co może zagrozić interesom drobnych farmerów popieranych przez demokratów. Ci pierwsi zajmują zresztą i tak dominującą pozycję w rolnictwie amerykańskim.

Za wcześnie jednak snuć szczegółowe przypuszczenia co do takich czy innych aspektów polityki rolnej, czy polityki gospodarczej w ogóle. Faktem jednak jest, że wybór Reagana został przychylnie przyjęty przez amerykańskie i zagraniczne koła biznesu, o czym świadczy wzmożenie notowań dolara na giełdach. Był on bardziej przekonujący w lansowaniu swego programu gospodarczego, na którym oparł głównie ciężar walki w ostatniej fazie kampanii wyborczej. Przeciwny obywał się zawsze jest bardziej skłonny poprzeć kandydata, który obiecuje podjęcie redukcji podatków od dochodów (o 30 proc. w ciągu trzech lat w przypadku kandydata republikańskiego); wierzono także, że administracja republikańska ma większe szanse opanowania inflacji. Jest to poważny argument w warunkach, gdy tempo inflacji w USA osiągnęło poziom ponad 12 proc. w skali rocznej, kłma sprawa — czy walka z inflacją przy pomocy uproszczonych, „liberalnych” metod będzie rzeczywiście skuteczniejsza niż zawodna „umowa społeczna” na temat kontroli inflacji w wydaniu demokratów. Z pewnością zaś liberalna polityka nie jest wystarczającym instrumentem do rozwiązania wszystkich trudnych problemów gospodarki amerykańskiej, która ma przecież być podstawą odbudowy siły i prestiżu Stanów Zjednoczonych.

Ten nacisk na element siły, w połączeniu z wynikiem wyborów, musi budzić spór dozę wątpliwości i zaniepokojenia. Słusznie więc zapytywał francuski „Le Monde” bezpośrednio przed wyborami, czy Reagan jest właściwym człowiekiem do sterowania trudnym procesem przystosowania Stanów Zjednoczonych do głębokich przemian społecznych i politycznych zachodzących w świecie i wyraża obawy, że niezdolność do rozumienia tych przemian może wywoływać w Waszyngtonie reakcje niebezpieczne nie tylko dla Ameryki.

Z punktu widzenia świata zewnętrznego takie potencjalne zagrożenia wynikają bezpośrednio z lansowanej przez Reagana koncepcji polityki zagranicznej i wojskowej. Przede wszystkim chodzi o SALT II. Zapowiadał on wielokrotnie i jednoznacznie, że odrzuci ten układ i chociaż równocześnie wyrażał gotowość prowadzenia rokowań na temat zawarcia nowego „sprawiedliwego” porozumienia o ograniczeniu zbrojeń (podając to jako koronny dowód swego pokojowego nastawienia), to dla ni-

kogo nie może ulegać wątpliwości, że niebezpieczeństwo wkrócenia świata w nową fazę, wysięgu zbrojeń wzrosłoby w tym przypadku niepomniernie. Niestety i inne elementy doktryny Reagana, mówiącej o zapewnieniu pokoju przez siłę raczej potwierdzają zamiar wkrócenia na niebezpieczną dla wszystkich drogę. Dla stosunków Wschód-Zachód nic dobrego nie wróży też zdecydowana krytyka odprężenia, służącego rzekomo tylko interesom Związku Radzieckiego.

Oczywiście, trzeba odróżniać Reagana-kandydata od Reagana-prezydenta. Jako prezydent będzie kształtował swoją politykę pod nadzorem Kongresu dążącego od czasów Nixonona do ograniczenia swobody działania administracji niezależnie od tego, jaka ona jest; znajdzie się pod naciskiem, często sprzecznym interesów różnych lobbys; pod bezpośrednim wpływem doradców, a wreszcie — pod niealnym wpływem sojuszników USA, którzy mogą okazać mało entuzjastami dla koncepcji odbudowy sojuszu zachodniego pod przywództwem Ameryki.

Nowy rząd stanie też od razu przed realnymi trudnościami gospodarczymi, które muszą ograniczyć jego ambicje. Znajdzie się on w obliczu tego samego dylematu, którego nie był w stanie rozstrzygnąć prezydent Carter w czasie całej swej kadencji: co jest gorsze — inflacja czy stagnacja i bezrobocie, jak uniknąć niebezpieczeństwa zaostżenia napięcia inflacyjnego i pobudzić wzrost gospodarczy? Gospodarka amerykańska weszła właśnie w delikatną fazę. Po krótkotrwałej recesji trwającej od lutego br. zaznacza się właśnie lekkie ożywienie. W ostatnich miesiącach zanotowano pewien wzrost zatrudnienia, a stopa bezrobocia utrzymywała się na umiarkowanym, jak na warunki ostatnich lat, poziomie 7,6 proc. Większość ekspertów przypuszcza jednak, że ożywienie produkcji będzie krótkotrwałe i w sumie niewielkie, do czego przyczyni się wysokie tempo wzrostu cen, wykluczające zastosowanie środków pobudzania koniunktury i zniechęcające konsumentów do kupowania. Jeśli nowy prezydent zrealizuje swoje obietnice obniżki podatków, presja inflacyjna może jeszcze wzrosnąć.

Nie wyjaśnił on też dokładnie, co zamierza zrobić w celu rozwiązania długofalowych problemów gospodarczych, takich jak problem energii. Wyraźnie opowiedział się jedynie za dalszym ograniczeniem zakresu kontroli cen nośników energii, co powinno przyczynić się do wzrostu produkcji z własnych zasobów. Poza tym głosi cnotę oszczędzania. Amerykanie już to skądś znają. Jak naprawdę wyglądać będzie nowa amerykańska polityka energetyczna? Nikt tego nie wie, a takich pytań można zadać o wiele więcej.

Dla nas i dla całego świata zasadniczym pytaniem jest: jak rzeczywistość będzie wyglądać polityka zagranicza USA realizowana przez siłę. Czy rzeczywiście może to oznaczać wysięg zbrojeń i koniec odprężenia? Dawanie wiary wypowiedziom przedwyborczym Reagana byłoby nierozsądne. O polityce tej zdecydują realia współczesnego świata, z którymi musi się liczyć każdy prezydent, nawet jeśli jest to prezydent Stanów Zjednoczonych. Faktem jednak jest, że niebezpieczeństwo komplikacji w i tak niełatwej sytuacji międzynarodowej znacznie wzrosło.

P T E O R E F O R M I E

PROPOZYCJE ZASADNICZYCH ROZWIĄZAŃ REFORMY GOSPODARCZEJ W POLSCE

PRZEDKLADANE propozycje reformy gospodarczej w PRL są wyrazem stanowiska szerokich kręgów ekonomistów polskich, zorganizowanych w PTE. Są one wynikiem wielu prac i dyskusji prowadzonych w ostatnich latach zarówno w PTE, jak i poza tą organizacją. Wykorzystują wyniki prac badawczych i sformułowane poglądy placówek naukowo-badawczych, szczególnie Instytutu Planowania, SGPIŚ, Instytutu Podstawowych Problemów Marksizmu-Leninizmu, jak też wyższych uczelni ekonomicznych w Poznaniu, Łodzi, Wrocławiu, Krakowie, Katowicach i innych.

Dla podsumowania prowadzonych prac i podjęcia próby sformułowania wspólnych ocen i propozycji Zarząd Główny PTE wyłonił w czerwcu br. zespół złożony z ponad stu specjalistów — naukowców i praktyków gospodarczych. Członkowie zespołu zostali poproszeni o opracowanie ocen diagnostycznych i propozycji systemowych dotyczących poszczególnych aspektów czy odcinków reformy gospodarczej. Na podstawie nadesłanych opracowań o łącznej objętości ponad tysiąca stron oraz studiów innych placówek naukowo-badawczych przeprowadzono szeroką dyskusję na temat pożądanego charakteru reformy gospodarczej i jej głównych kierunków. Wyniki dyskusji zosta-

ły przedstawione i poddane ocenie na zebraniu plenarnym Zarządu Głównego PTE.

Wydarzenia sierpniowe i wrześniowe zwiększyły pilność sprawy i dały nowe inspiracje. Zwiększyła się ilość ludzi pragnących aktywnie uczestniczyć w pracach nad reformą gospodarczą. Powstała też potrzeba pewnej weryfikacji uprzednich poglądów i też systemowych, wychodzącej naprzeciw nowym tendencjom społeczno-politycznym i faktom w sytuacji społeczno-gospodarczej kraju.

Na początku października podjęta została próba obszernego opracowania syntetycznego pt. „Propozycje zasadniczych rozwiązań reformy gospodarczej w PRL”. Opracowanie to poddane zostało dyskusji na łącznym posiedzeniu Zarządu Głównego PTE i powołanego zespołu do spraw reformy gospodarczej (w dniu 20.X.1980 r.). Podczas tej dyskusji, jak i w jej następstwie, zgłoszono kilkadziesiąt dodatkowych propozycji, uzupełniających poprzedni tekst, jak też postulujących zmiany niektórych tez i sformułowań. Wpłynęło również wiele listów, formułujących poglądy i postulaty związane z kształtem reformy gospodarczej. Rezultatem tej szerokiej dyskusji społecznej jest przedstawione opracowanie. Nie jest ono ostateczne, wy-

daje się jednak na tyle dojrzałe, aby przedstawić je komisji partyjno-rządowej do spraw reformy gospodarczej oraz poddać szerszej dyskusji publicznej.

Nie sposób w opracowaniu, mającym na celu przedstawienie głównych rozwiązań reformy gospodarczej, uwzględnić wszystkie postulaty i stanowiska indywidualne. Koncepcja musi być zatem zwarta i wewnętrznie niesprzeczna. W naszym głębokim przekonaniu, przedstawiona koncepcja prezentuje jednak zgodne poglądy większości środowiska ekonomicznego. Na jej ukształtowanie złożyły się przemyślenia i praca bardzo wielu naukowców i praktyków życia gospodarczego, pragnących wnieść swój wkład w dobro publiczne. Dlatego też przedstawione opracowanie nie ma charakteru opracowania autorskiego, które można by przypisać indywidualnym autorom, lecz jest wyrazem autorstwa zbiorowego. Pragnę w tym miejscu wyrazić głębokie uznanie dla tych wszystkich, którzy z pełnym przejęciem i zaangażowaniem, na zasadach czystej pracy społecznej, przyczynili się do powstania przedkładanej pod dyskusję publiczną koncepcji głównych rozwiązań reformy gospodarczej kraju.

prezes Zarządu Głównego PTE
prof. dr JÓZEF PAJESTKA

UCZESTNICY PRAC NAD PROPOZYCJAMI

Redaktorzy całości:

prof. dr Jan Mujżel, prof. dr Józef Pajestka, mgr Marek Misiak — sekretarz zespołu redakcyjnego.

Autorzy większych opracowań diagnostycznych wykorzystanych w pracach redakcyjnych:

dr Leszek Balcerowicz, prof. Ludwik Bar, prof. Bohdan Gliński, prof. Cezary Józefiak, prof. Jan Lipiński, doc. Urszula Płowiec, prof. Stanisław Polaczek, prof. Krzysztof Porwit, prof. Witold Soldaczuk, prof. Witold Trzeciakowski, prof. Wacław Wilczyński, prof. Bolesław Wiśniarski.

Uczestnicy dyskusji nad rozwiązaniami reformy oraz autorzy niektórych propozycji systemowych:

prof. Tomasz Afeltowicz, prof. Czesław Bobrowski, mgr Ry-

szard Cwiertnia, doc. Roman Dolczewski, dr Andrzej Ehrlich, prof. Antoni Fajferek, dr Bronisław Fick, doc. Kazimierz Golinowski, dr Eugeniusz Gubała, prof. Wiktor Herer, dr Stefan Jędrychowski, prof. Mieczysław Kabaj, mgr Henryk Kisiel, doc. Jan Knapik, doc. Antoni Leopold, prof. Aleksander Łukasiewicz, doc. Zbigniew Madej, mgr Stanisław Mazur, prof. Mieczysław Mieszczankowski, mgr Tadeusz Migdał, prof. Stanisław Nowacki, prof. Józef Popkiewicz, doc. Wojciech Pruss, doc. Julian Rejduch, dr Kazimierz Ryć, prof. Zdzisław Sadowski, prof. Kazimierz Secomski, prof. Czesław Skowronek, dr Witold Szajewski, mgr Zbigniew Wiszniewski, prof. Edward Wiszniewski, dr Stefan Wiśniewski, mgr Marian Woźniak, mgr Jerzy Zalewski, prof. Władysław Zastawny.

Uczestnicy dyskusji redakcyjnych:

doc. Jan Knapik, doc. Rafał Krawczyk, doc. Zbigniew Madej, mgr Tadeusz Migdał, mgr Marek Misiak, prof. Jan Mujżel, prof. Stanisław Nowacki, prof. Józef Pajestka, prof. Józef Soldaczuk, mgr Jerzy Szymczak, doc. Zbigniew Wiszniewski, prof. Władysław Zastawny.

Pozostali uczestnicy dyskusji oraz autorzy propozycji wykorzystanych w opracowaniu:

prof. dr Witold Andruszkiewicz, mgr Dionizy Balasiewicz, dr Adam Bierć, dr Ryszard Boreński, prof. Stanisława Borkowska, prof. mgr Henryk Defée, mgr Maciej Deniszczuk, mgr Zdzisław Deutschmann, mgr Czesław Gil, dr Krzysztof Górski, dr Romuald Jakubowicz, doc. Szymon Jakubowicz, doc. Tadeusz Jaworski, dr Antoni Kantecki,

mgr Tadeusz Kowalkowski, prof. Henryk Król, doc. Eugenia Krzeczowska, prof. Stanisław Kuziński, dr Adam Lipowski, dr Edward Mejsner, prof. Mieczysław Mieszczankowski, doc. Zbigniew Mikołajczyk, mgr Wacław Nieciński, prof. Witold Nieciński, doc. Mirosława Opalko, doc. Kazimierz Oryl, prof. Marian Ostrowski, mgr Zdzisław Pakula, dr Stanisław Paradysz, mgr Erwin Plichciński, doc. Albin Płocica, dr Romuald Poliški, prof. Antoni Rajkiewicz, doc. Kazimierz Ryć, doc. Wiesław Rydygier, doc. Jan Napoleon Sajkiewicz, dr Lucjan Siemion, mgr Tadeusz Smuga, dr Michał Stalski, dr Lechosław Stepniak, doc. Aleksander Szpilewicz, prof. Jan Śliwa, prof. Andrzej Tymowski, doc. Czesław Uhma, dr Tadeusz Wojciechowski, doc. Ryszard Zabrzewski, mgr Zygmunt Zdyb, doc. Leszek Zienkowski.

I. CHARAKTERYSTYKA ISTNIEJĄCEGO SYSTEMU FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI

A. GŁÓWNE CECHY ISTNIEJĄCEGO SYSTEMU

Działający system gospodarowania uznawany jest przez naukowców i praktyków oraz szeroką opinię społeczną za poważną przyczynę niedostatecznego postępu kraju i w konsekwencji narastającego od szeregu lat kryzysu gospodarczego i społecznego. Potwierdza to rozległa sfera zjawisk: marnotrawstwo pracy żywej i uprzedmiotowionej, mierna innowacyjność, niska jakość produkcji, dysproporcje strukturalne, tendencje inflacyjne, partykularyzm, lekceważenie potrzeb i opinii odbiorców, pozorność udziału ludzi pracy w zarządzaniu, wreszcie — podważanie moralnych zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej.

Zjawiska te były wielokrotnie ukazywane i dokumentowane w literaturze ekonomicznej, dlatego też nie ma potrzeby ich przedstawiania w tym miejscu. Trzeba natomiast odwołać się do logiki podstawowych rozwiązań systemowych i sposobów, w jaki wywoływały one negatywne następstwa społeczne i ekonomiczne.

Obecny system cechuje wadliwość na wszystkich jego polach:

- planowanie i kierowanie centralne nie zapewnia równowagi gospodarczej i niezbędnej harmonizacji procesów rozwoju, nie jest dostatecznie skuteczne w sprawach strategicznych, a przez nadmierną, biurokratyczną kontrolę hamuje postęp w efektywności gospodarowania;

- organizacje gospodarcze nie mają właściwych motywacji ekonomicznych i społeczno-moralnych, właściwej orientacji ekonomicznej i warunków do racjonalnego, efektywnego gospodarowania;

- brak warunków autentycznej partycypacji ruchu związkowego i samorządu robotniczego w zarządzaniu i kontroli;

- brak odpowiedniego podziału kompetencji i odpowiedzialności w procesie decyzji centralnych, występuje atrofia organów przedstawicielskich, a ceremonialność przesłania brak rzeczywistej kontroli nad procesem decyzyjnym i słuszością polityki rozwoju.

Planowanie centralne

Za jedną z dotkliwych słabości systemu planowania centralnego należy uznać jego krótki horyzont czasowy, co oznacza brak dalekowzroczności i w istocie rzeczy brak planowości poczynając, podporządkowanej długofalowej celowości społecznej. Pomimo wielokrotnych uchwał i deklaracji utrzymuje się dominacja planów krótkookresowych — rocznych. Powoduje to dotkliwy niedorozwój głównej funkcji planowania centralnego, jaką jest wytyczanie strategicznych linii rozwoju gospodarki. Ma to wpływ nie tylko na jakość kierowania procesem rozwoju. Osłabia integrację społeczeństwa, która powinna się rozwijać w oparciu o wspólnie rozumianą i akceptowaną celowość działań społeczno-gospodarczych.

Dominująca rola planu krótkookresowego-rocznego wiąże się z jego dyrektywnym charakterem, z tym, że stał się on głównym instrumentem centralnego zarządzania całą gospodarką. To centralne zarządzanie realizowane jest metodą, którą można nazwać „nakazowo-rozdzielczą”. Polega to na tym, że dla całości gospodarki — a poprzez system hierarchicznie podporządkowa-

nych szczebli — dla wszystkich jednostek gospodarczych, ustalane są zadania oraz przyznawane środki realizacyjne (zatrudnienie, place, inwestycje, zaopatrzenie materiałowe, środki dewizowe itd.). Ten charakter planu rocznego poddawany był krytyce, która nasilała się w miarę wzrostu złożoności gospodarki i oddolnych tendencji bardziej samodzielnego, efektywnego gospodarowania; system nakazowo-rozdzielczy czyni bowiem przedsiębiorstwa praktycznie bezwonnymi. W kolejnych przedsięwzięciach „doskonalenia” planowania i zarządzania usiłowano ograniczać ilość tzw. wskaźników dyrektywnych planu rocznego, okazywało się to jednak nieskuteczne. W naszym aktualnym systemie planu rocznego utrzymywana jest również teza o ograniczonej ilości wskaźników dyrektywnych, nie jest ona jednak realizowana. Odradza się stale tendencja do rozszerzania dyrektywnie traktowanych wskaźników planu ponad wszelkie rzeczywiste potrzeby i metodologiczne możliwości ich rozumnego ustalania. Setki wskaźników planistycznych występujących w resortowych i terytorialnych przekrojach planu z reguły nie są i przy rosnącej złożoności gospodarki prawdopodobnie nie mogą być (nawet przy użyciu najlepszych komputerów) prawidłowo skoordynowane. Nie są też traktowane przez adresatów planu z należytą odpowiedzialnością i dyscypliną. W konsekwencji pogarsza się jakość planów, ich zdolność do koordynowania działalności oraz osłabia dyscyplina realizacyjna.

Za istotną słabość obecnego systemu planowania centralnego trzeba uznać supremację planowania rzeczowego nad stroną finansowo-ekonomiczną procesów gospodarczych. Dotyczy to przemysłu, rolnictwa i innych dziedzin. Rzeczowo-techniczne kalkulacje i bilansowanie usunęły w cień zasadnicze plany finansowe: bilans dochodów i wydatków ludności, plan kredytowy, budżet państwa, bilans płatniczy, jak też instrumenty i mechanizmy ekonomiczne. Ta tendencja ewolucji systemu planowania nasiliła się jeszcze w ostatnich latach, odbijając się szczególnie niekorzystnie na mechanizmie równowagi gospodarki.

Centralne zarządzanie gospodarką realizowane metodą nakazowo-rozdzielczą, związane z niedocenianiem instrumentów i mechanizmów ekonomicznych, doprowadziło do cech funkcjonowania gospodarki, które określają ją jako „gospodarkę planującą, ale nie planową”. Istotnie bowiem charakteryzuje ją — przy bardzo rozbudowanych czynnościach planistycznych — mierna planowość rzeczywistych procesów rozwoju, którą to planowość charakteryzować powinna harmonia, proporcjonalność oraz zgodność działań z potrzebami społeczeństwa i długofalowymi celami rozwoju. Ta nieplanowość uzewnętrznia się w niemal chronicznych zjawiskach nierównowagi gospodarczej (które ostatnio wystąpiły na szczególnie dużą skalę), w zjawisku „cykliczności” procesów inwestycyjnych, prowadzącym do okresowych napięć ekonomicznych i marnotrawstwa nakładów, w stałych zakłóceniach i niedostosowaniach podaży do popytu, w dużej żywiołowości występującej w podziale dochodów itd. Przy stosowanych metodach i instrumentacji planowanie centralne nie było w stanie rozwiązywać tych problemów, a nawet traciło wiarę w możliwości ich rozwiązywania. W konsekwencji też w oczach społeczeństwa zatracili się

walory socjalistycznej gospodarki planowej.

Nie twierdzimy tu, że przy wskazanej metodzie centralnego planowania nie można było lepiej planować. W niektórych innych krajach socjalistycznych podobny system planowania centralnego nie doprowadzał do takich załamów i dysproporcji, jak to wystąpiło w naszym kraju. Stosowany system sprzyjał jednak powstawaniu nierównowagi, dysharmonii i niedziałaniu strategicznej, długofalowej celowości. Co więcej, tak jest on oceniany przez kadry i społeczeństwo, co zwiększa niezbędność jego przebudowy. Jakkolwiek próba powrotu do starych metod nie rokuje żadnych szans społecznej skuteczności, co wykazała dobitnie próba nawrotu do centralizacji, podjęta w drugiej połowie lat siedemdziesiątych.

Nie obserwuje się niezbędnego postępu w rozwoju analiz ekonomicznych i rachunku ekonomicznego planowania centralnego. Wielki walor, jakim jest możliwość prowadzenia rachunku ekonomicznego z pozycji interesu ogólnospołecznego, jest w poważnym stopniu zatracany. Rozdział limitów środków na resorty nie jest podatny rachunkowi ekonomicznemu, dlatego działają szczególnie w tym obszarze czynniki i siły partykularne, a metodą jest raczej przetarg niż argumentacja obiektywna. W wielu dziedzinach, np. w podziale środków w obszarze rolnictwa, w polityce branżowej przemysłu, działają dogmaty i mity efektywnościowe, zastępujące kryteria ekonomiczne. W decyzjach dotyczących wielkich przedsięwzięć inwestycyjnych rachunek ekonomiczny odgrywa rolę raczej formalną, co stanowi pole do woluntaryzmu. Zaniedbania planowania centralnego w dziedzinie stosowania rachunku ekonomicznego związane są z wielkim zaangażowaniem aparatu centralnego w działalność operatywną, związaną z systemem nakazowo-rozdzielczym, jak również z negatywnymi cechami całego centralnego układu instytucjonalnego, związanego z podejmowaniem decyzji.

Szereg słabości cechuje stronę instytucjonalną planowania centralnego i całość centralnych procesów decyzyjnych. Składa się na to relatywna słabość w strukturze władz centralnych — organów identyfikujących się z interesami ogólnospołecznymi i gospodarką jako całością. W ostatnich pięcioleciach nie potrafiły one skutecznie przeciwstawić się presji interesów partykularnych. Źródłem tych presji stały się szczególnie ministerstwa branżowe, uznane za podstawowe podmioty planu centralnego. Stanowi to wynik ich usytuowania organizacyjnego i motywacyjnego. Nie przewidywana skutecznie presja interesów partykularnych stała się w ostatnich latach jednym z istotnych źródeł dysproporcji ekonomicznych.

Wielkim problemem w obecnym systemie jest rola spełniana przez organy przedstawicielskie w planowaniu centralnym, a także w planowaniu terenowym. Obecny system interakcji pomiędzy Sejmem a organami rządowymi nie tworzy niezbędnego mechanizmu dialogu władzy ze społeczeństwem i aprobowania przez społeczeństwo ustaleń planu. Zakres uprawnień decyzyjnych Sejmu w tej dziedzinie nie został racjonalnie i precyzyjnie określony. Uchwały sejmowe w sprawie planu pięcioletniego nie stanowią rzeczywistych, poważnie egzekwowanych zobowiązań władzy wykonawczej wobec najwyższych organów państwa.

Na skutek nierozwiązania problemu roli organów przedstawicielskich w systemie planowania brakowało jednej z niezbędnych przesłanek zarówno społecznej poprawności planów, jak i odpowiedzialności w ich realizowaniu.

Jednym z elementów słabości organów przedstawicielskich w procesie planowania jest to, iż nie korzystają one z zaplecza naukowo-badawczego i nie posiadają dostatecznych informacji. Dlatego też często nie są one w stanie należycie ocenić programowanej polityki rozwoju i przedstawiać rozwiązań alternatywnych. Występuje wyraźna nierównowaga partnerów — z jednej strony organów przedstawicielskich, z drugiej aparatu państwowego — w zakresie zasilenia badawczo-informacyjnych. W ostatnich latach ta nierównowaga pogłębiała się.

Dyrektywy i inne narzędzia bezpośrednie planowania centralnego

Dyrektywne wskaźniki planu oraz przydziały i limity środków stanowią podstawowy element tradycyjnego systemu planowania. Aktualny zasięg dyrektyw w kierowaniu centralnym jest niezwykle rozległy. Po przejściowym ograniczeniu tego zasięgu we wczesnych latach siedemdziesiątych, od 1975 r. zaznaczył się jego szybki wzrost, argumentowany głównie narastającymi napięciami bilansowymi i pogarszającym się stanem rynków. Stosowane obecnie wskaźniki dyrektywne pokrywają wszystkie istotne pola działalności i funkcje zjednoczeń i przedsiębiorstw przemysłowych. Podobnie jest w innych działach gospodarki.

Rozległy zasięg dyrektyw, ich krótki horyzont czasowy (w zasadzie roczny, ale często krótszy na skutek tzw. planowania kwartalnego oraz nieustannych korekt zadań i środków) mają dotkliwie następstwa antyefektywnościowe. Wyrażają się one szczególnie w:

- a) ograniczaniu przedsiębiorczości organizacji gospodarczych, przez co zatraciły one charakter rzeczywistych przedsiębiorstw,

- b) skracaniu horyzontu czasowego w kierowaniu organizacjami gospodarczymi, co w istocie rzeczy przekreśla planowy rozwój przedsiębiorstw i niezwykle utrudnia wprowadzanie innowacji,

- c) usztywnianiu procesów dostosowawczych, przez co utrudnia się wykorzystywanie rezerw wewnętrznych, zmiany technologii, najlepsze dostosowanie produkcji do potrzeb; występuje to w ramach danej organizacji, jak i w stosunkach między przedsiębiorstwami i międzyresortowych.

- d) osłabianiu centralnego kierowania gospodarką; centralne planowanie nie może sobie poradzić z „ukrywaniem rezerw”, a zalew wskaźników dyrektywnych, wbrew pozorom, zamiast umacniać dezorganizuje i osłabia kierowanie centralne.

Stosowany system szczegółowej dyrektywności planu rocznego zamykał drogę mechanizmom i siłom efektywnościowym w przemyśle, rolnictwie, budownictwie i innych działach. Szczegółowej lekcji dostarczył tu okres ostatnich lat. Mający miejsce wzrost centralizmu i dyrektywności stał się jednym z czynników dezorganizacji procesów gospodarczych i obniżania efektywności. Nie wykazał się on skutecznością w nadawaniu gospodarce właściwych kierunków, formułowanych przez politykę (wzrost eksportu, produkcji rynkowej, ograniczanie frontu inwestycyjnego, hamowanie wzrostu zatrudnienia i płac), w egzekwowaniu efektywności, jakości produkcji itd. Wprost przeciwnie — doprowadzał do osłabienia dyscypliny planu i ogólnej dyscypliny społeczno-gospodarczej oraz żywiołowości procesów gospodarczych. Nie była to zresztą

rzeczywista centralizacja, wprowadzana dla zdecydowanego egzekwowania celów i zadań rozwoju, lecz swoista centralizacja biurokratyczna, połączona z arbitralnością w treści i formie, której jedyny skutek przejawiał się w paraliżowaniu procesów postępu. Pełna nieskuteczność ekonomiczna tej centralizacji przyniosła jeszcze jeden, szczególnie skuteczny. Podważyła ona morale aparatu administracyjnego, który w dużym stopniu stracił wiarę w swe zdolności skutecznego kierowania procesami gospodarczymi. Jednocześnie z tym wykształciło się w szerokich kadrach przedsiębiorstw przekonanie, że aparat centralny nie umie kierować i rządzić. Wystąpił na tym podłożu szczególnie „kryzys systemowy”.

Struktura podmiotowa organizacji zarządzania

W dostosowaniu do systemu nakazowo-rozdzielczego ukształtowana została struktura organizacyjna zarządzania, opierająca się na wieloszczeblowym, hierarchicznie zbudowanym systemie aparatu zarządzającego. Struktura aparatu zarządzającego dostosowana jest bardziej do funkcji „agregowania i dezagregowania” wskaźników planu niż do potrzeb sprawności i efektywności zarządzania. Na jej ukształtowanie się wpływ wywierały również interesy partykularne.

Obecna struktura podmiotowa przemysłu, a dotyczy to również niektórych innych dziedzin, musi być uznana za nie odpowiadającą potrzebom efektywności. Struktura tę cechuje:

- istnienie wielu ministerstw branżowych, spełniających rolę wyodrębnionego szczebla w hierarchicznej strukturze zarządzania, przy braku skutecznie działającego organu pełniącego funkcje strategiczno-koordynacyjne dla przemysłu jako całości,

- duże usztywnienie organizacyjne wobec zmieniających się warunków techniczno-ekonomicznych i celów strategicznych;

- unifikacja układów strukturalnych opartych na kryterium integracji branżowej;

- wyekspozowanie zjednoczeń branżowych kosztem pozycji przedsiębiorstw i zakładów;

- ewolucja w kierunku zakładów i przedsiębiorstw dużych i bardzo dużych, również w tych dziedzinach, gdzie jednostki małe bądź średnie bywają bardziej efektywne.

Struktura podmiotowa o wyżej przedstawionych cechach stała się źródłem szeregu wysoce niekorzystnych zjawisk z punktu widzenia efektywności. Mianowicie:

- słabej adaptacyjności do szybko zmieniających się warunków gospodarowania, w tym — tendencji do powielania istniejących struktur przedmiotowych (produkcyjnych),

- niezdolności wykształcania specjalizacji eksportowych,

- hamulców organizacyjnych w rozwoju racjonalnych powiązań kooperacyjnych,

- blokowania sił mikroefektywnościowych w przedsiębiorstwach,

- nadmiernego zmonopolizowania wielu bądź większości rynków,

- wysokich, obiektywnie nieuzasadnionych kosztów zarządzania,

- utrudnień w rozwoju partycypacji pracowniczej i samorządu robotniczego.

Charakterystyczną cechą, a zarazem dotkliwą słabością obecnych struktur podmiotowych jest ich niezdolność do tzw. samodoskonalenia. Struktury stały się zakrzepłe, co coraz wyraźniej koliduje ze zmieniającym się otoczeniem i przodującą praktyką światową.

Schematyczna i wieloszczeblowa struktura zarządzania, dostosowana do potrzeb systemu nakazowo-rozdzielczego, dominuje również w uspołecznionym rolnictwie. Organizacja zarządzania gospodarstw państwowych nie jest dostosowana do potrzeb efektywności, a w podstawo-

wych jednostkach produkcyjnych nie ma nawet formalnego rozrachunku gospodarczego. Hierarchiczne rozdzielanie zadań i środków zastępuje wybór ekonomiczny, oparty na znajomości konkretnych warunków naturalno-ekonomicznych i sytuacji rynkowej.

Mimo ostatnio pewnych wysiłków w kierunku poprawienia warunków działania tzw. drobnej wytwórczości, wielkim problemem pozostaje pozycja i warunki działania wszystkich pionów sektora spółdzielczego. Jednostki spółdzielcze, organizowane według struktury hierarchicznej na wzór sektora państwowego i poddane zbliżonym albo identycznym narzędziom kierowania, zatrafiły w większości lub całkowicie cechy właściwe spółdzielczym stosunkom społeczno-ekonomicznym. W ten sposób zawarte w tych stosunkach cenne rezerwy efektywności nie mogą być wykorzystane. Dotyczy to szczególnie spółdzielni pracy oraz wszelkich form spółdzielczości wiejskiej łącznie z kółkami rolniczymi.

Uczestnictwo w zarządzaniu i samorząd robotniczy

Scentralizowane planowanie i zarządzanie utrudnia, a nawet wręcz uniemożliwia autentyczne uczestnictwo załóg pracowniczych w zarządzaniu. Jeżeli nie mają uprawnień przedsiębiorstwa, trudno, aby je miały organy samorządu; jeżeli przedsiębiorstwa nie mają orientacji na efektywność, trudno oczekiwać, aby samorząd robotniczy rozwiązywał sprawy gospodarczości. Centralizacja też, jeżeli staje się ogólną linią w zarządzaniu, wpływa na styl zarządzania wewnątrz przedsiębiorstw, prowadząc do ograniczania lub fikcyjności i tych uprawnień, które samorząd może posiadać.

Powyższa logika systemowa działała w naszym kraju w sposób widoczny szczególnie w drugiej połowie lat siedemdziesiątych. W okresie tym forsowane też były koncepcje i tendencje rozwiązań menadżerskich i technokratycznych, które stawały się „wyznaniem wiary” pewnej części kadr kierowniczych. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż potrzeby rozwojowe kraju właśnie w latach siedemdziesiątych wymagały oparcia się na szerokim uczestnictwie społecznym w procesach planowania i zarządzania. Było to niezbędne ze względu na to, iż podnoszenie efektywności gospodarowania w socjalizmie nie może się opierać wyłącznie na siłach menadżerskich. Było to niezbędne również ze względu na rosnące aspiracje klasy robotniczej i szerokich kręgów społecznych — uczestnictwa w kształtowaniu losów własnego zakładu, regionu, kraju. Aspiracje te uzewnętrzyły się ze szczególną siłą w ostatnich miesiącach, ale potencjalnie istniały już od dawna.

Od lat sprawa uczestnictwa załóg w zarządzaniu nie przedstawia się zadowalająco, a w ostatnim okresie uległo to jeszcze dalszemu pogorszeniu. W działalności organów samorządu robotniczego mamy do czynienia z:

- rosnącą dominacją czynnika administracyjnego w procesach decyzyjnych na wszelkich szczeblach organizacji gospodarczych,

- ceremonialnością samorządu, przede wszystkim Konferencji Samorządu Robotniczego,

- osłabieniem związków organów samorządu z opiniami i aspiracjami załóg,

- erozji czionu robotniczego, zwłaszcza w organach wykonawczych samorządu,

- drobiazgowego instruowania organów samorządu przez wyższe hierarchicznie instytucje społeczno-polityczne.

Te cechy funkcjonowania samorządu robotniczego doprowadziły faktycznie do kompromitacji idei samorządu w oczach klasy robotniczej. W związku z tym, podczas kiedy w

roku 1956 potrzeba społeczna uczestnictwa ludzi pracy w zarządzaniu znalazła wyraz w domaganiu się samorządu robotniczego — rad robotniczych, obecnie potrzeba ta znalazła wyraz w postulatach wolnych, niezależnych związków zawodowych. Trzeba sobie zdawać sprawę z pewnych istotnych implikacji tej nowej orientacji. Naturą związków zawodowych jest dbanie o interesy ludzi pracy, w czym na czoło wysuwają się postulaty płacowe i socjalne, podczas kiedy naturą samorządu jest uczestnictwo w procesach zarządzania, w ramach czego postulaty płacowe i socjalne stanowią problematykę związaną z osiąganymi rezultatami ekonomicznymi.

System motywacyjny

Przy wielkim wzroście oczekiwań, aspiracji i żądań konsumpcyjnych, wystąpiło osłabienie, a nawet zdegenerowanie motywacji do dobrej i efektywnej pracy. Związane to było z wieloma czynnikami, wśród których trzy uważać trzeba, jak się wydaje, za główne:

- a) adresowanie roszczeń o zaspokojenie potrzeb do społeczeństwa jako całości, do państwa, co związane jest z pewnymi założeniami systemu socjalistycznego, z obrazem współzależności rozwojowych wykształcanym przez ideologię społeczną (środek masowego przekazu), a pokazującym państwo jak „dobroczyńcę”, oraz z odpowiadającym temu sposobem prowadzenia polityki dochodowej;

- b) kształtowanie się dochodów w sposób rozluźniający związki między pracą a wynagrodzeniem, czego przyczyny znajdują się głównie w rozwiązaniach systemowych, dotyczących zarówno polityki płac, jak i czynników kształtujących dochody pozapłacowe;

- c) osłabienie motywacji społeczno-moralnych, głównie na tle centralistycznych rozwiązań systemowych, paraliżujących wpływ ludzi na procesy społeczno-gospodarcze.

Regulacja dopływu środków na wynagrodzenia w organizacjach gospodarczych pozostaje pod dominującym wpływem: kwotowego limitowania funduszu płac opartego na wskaźnikach planu rocznego, korygowanego zarówno w sposób sformalizowany, za pomocą normatywów tzw. korekty bankowej (z reguły w wyrażeniu brutto), jak i uznaniowo w toku wykonywania planu oraz centralnie przyznawanych doraźnych podwyżek płac dla poszczególnych grup branżowych. Taka regulacja dopływu środków wynagrodzeniowych do organizacji nie może być i nie jest efektywnościowa. Cechuje ją przetargowość procedur ustalania normatywów tworzenia funduszy, kwot tych funduszy i stawek taryfowych; negatywne tego skutki potęgowane są krótkim horyzontem procedur i w istocie rzeczy doraźnością, nie mieszczącą się w ramach długofalowej polityki płacowo-dochodowej. Cechuje ją również reprodukcja dysproporcji dochodowych, będących skutkiem i równocześnie przyczyną taktów i wymuszeń, nie wiązanych z obiektywną oceną efektywności.

W ciągu lat siedemdziesiątych nawiązało się przekonanie, że wzrost płac zależy głównie od czynników politycznych i nacisków politycznych. Wykształcił się zamiast ekonomicznego, społeczno-polityczny mechanizm kształtowania wzrostu płac, prowadzący do presji inflacyjnej. Wzmocnia go tzw. „czynnik demonstracji” powodujący, iż za każdą korzyścią dla pewnej grupy regulacją idzie fala żądań podobnie korzystnych rozwiązań. Mechanizm ten stał się szczególnie silnie widoczny podczas ostatnich strajków. Jego wykształcenie się było w poważnym stopniu rezultatem działających w gospodarce zasad kształtowania wynagrodzeń. Zapoczątkowane na podstawie uchwał VI Zjazdu wiązanie wzrostu wynagrodzeń z postępowaniem efektywności (w nowym systemie

ekonomiczno-finansowym) zostało w połowie lat siedemdziesiątych zarzucone.

Niekorzystny z punktu widzenia wpływu na efektywność jest system oceny kadr kierowniczych. Ma on natomiast ogromne znaczenie motywacyjne. Na ogół dominuje w nim tradycyjne, antyefektywnościowe kryterium realizacji dyrektyw rocznych w zakresie produkcji brutto i dostaw w wyrażeniu wartościowym i asortymentowym. Jest to następstwem kluczowej pozycji tych wskaźników w planie rocznym. Dominacja tego kryterium wywołuje znane, negatywne skutki — ukrywanie rezerw produkcyjnych, taktację przetargów o plan, zwłaszcza o przydział środków, ignorowanie efektywności, orientację krótkookresową.

Ogólnie stwierdzić można, że faktycznie działające kryteria oceny i doboru kadr kierowniczych kładą duży nacisk na posłuszeństwo, lojalność wobec władz zwierzchnich i realizację zadań produkcyjnych, nie doceniając przedsiębiorczości, innowacyjności, racjonalności w długofalowej strategii rozwoju przedsiębiorstwa i ogólnie — efektywności.

Zasadnicze znaczenie dla postępu mają społeczno-moralne motywacje kadr kierowniczych. Są one związane głównie z zakresem samodzielności, odpowiedzialnością, uznaniem w oczach załogi i społeczeństwa. Systemem nakazowo-rozdzielczy niezwykłe ograniczenia tego rodzaju motywacje i ich sprzężenie z efektywnością gospodarowania.

Wiele słabości nagromadziło się w systemach wynagrodzeń indywidualnych i sposobach podziału przysługujących funduszy. W myśl założenia systemu tradycyjnego polityka centralna usiłuje drobiazgowo regulować systemy i zasady wynagradzania poszczególnych grup pracowniczych branżowych i zawodowych. Wyrazem tego są liczne i szczegółowe taryfikatory i zestawy obowiązujących stawek. Przy coraz większej złożoności gospodarki pod względem technicznym i organizacyjnym oraz zmienności warunków, podejście to ujawnia coraz więcej mankamentów. Taryfikatory, stawki i przepisy płacowe ulegają dezaktualizacji i są masowo omijane. Degeneracji ulega normowanie pracy i system akordowy.

Proporcje i rozkłady płacowe wywołują się spod rzeczywistej kontroli, ulegają deformacji i wchodzą w konflikt z powszechnymi opiniami na temat sprawiedliwości społecznej. Podważone zostały racjonalne zasady (ścieżki) awansu płacowego, co wywołuje szereg negatywnych skutków organizacyjnych i społecznych.

Kryzys samorządu robotniczego oraz innych form udziału ludzi pracy w kierowaniu gospodarką i państwem socjalistycznym osłabia i podważa motywację proefektywnościową. Powstała wyraźna dysproporcja pomiędzy wzrostem poziomu oświatowego i kulturalnego świata pracy oraz tradycyjnym zaangażowaniem patriotycznym społeczeństwa a słabością motywacji moralnej. Implikacje tego zjawiska wykraczają oczywiście poza sferę efektywności ekonomicznej.

W uspołecznionym rolnictwie system motywacji obarczony jest cechami podobnymi do wskazanych wyżej z tym, że działa on jeszcze silniej przeciw postępowi w efektywności gospodarowania. Podstawą oddziaływania motywacji na postęp w produkcji i efektywności jest pewna stałość reguł działania i wieloletni horyzont czasowy. Brak tego silnie osłabia motywację postępu w całym rolnictwie.

Ceny i inne parametry rachunku ekonomicznego

Obecny system i relacje cen obciążone są licznymi i poważnymi wadami. Jako całość nie spełniają żadnego z głównych warunków wymaganych przez efektywność. Stało się tak nie tylko wskutek nawarstwień historycznych, ale również rozwią-

zań systemowych i polityki bieżącej. Wadliwość obecnych cen wyraża się przede wszystkim w tym, iż:

— na przeważającym obszarze nie równoważą one popytu z podażą, co wywołuje cały łańcuch negatywnych następstw,

— nie informują producentów i użytkowników o istotnych ogólnogospodarczych uwarunkowaniach rachunku efektywności; wynika to z masowego oderwania cen zarówno od społecznych kosztów produkcji, jak i tzw. kosztów alternatywnych w realnym imporcie i eksporcie,

— są wykorzystywane szeroko jako środek realizacji interesów partykularnych poprzez nieuzasadnione zawyżanie cen i szereg innych „technik” pozwalających przetrwać na społeczeństwo skutki własnej nieefektywności,

— ich poziom ogólny nie jest ustalony; przy nierównoważeniu wielu rynków ogólny poziom cen jest rosnący, przy czym wzrost ten staje się coraz szybszy.

Wskutek tego ceny stały się parametrami nieprawdziwymi. Zniekształcają one rachunek i wybory w produkcji i konsumpcji na wszystkich szczeblach, w tym w planowaniu i w decyzjach centralnych.

Ceny zaopatrzeniowe środków produkcji w zasadzie obciążone są tymi wszystkimi wadami, o jakich była mowa wyżej. Ceny te pozostają na ogół bierne w kształtowaniu się relacji podaży-popytowych. W daleko niepełnym zakresie relacje cen zaopatrzeniowych są związane z relacjami cen zagranicznych. Aktualny poziom cen zaopatrzeniowych zatracił też kontakt z poziomem społecznych kosztów produkcji. Pomimo wspomnianego bezwładu cen zaopatrzeniowych ich ogólny poziom wzrastał w ostatnich latach coraz szybciej. Było to następstwem nacisku rosnących kosztów produkcji, czemu polityka cenowa nie potrafiła, a częściowo nie chciała, przeciwstawić się. Przy czym ważne jest to, że nie zdołano zastosować rozwiązań łagodzących negatywne skutki wzrostu cen środków produkcji.

Głęboka stała się również wadliwość cen detalicznych. Poza przyczynami ogólnymi działał tu czynnik szczególny — bariery społeczno-polityczne, wynik nadmiernego upolitycznienia cenotwórstwa, przede wszystkim jednak niedostatecznego zaufania w stosunkach pomiędzy władzą a ludnością.

Ceny detaliczne na coraz liczniejszych rynkach nie równoważą podaży i popytu. Prowadzi to do szczególnie niekorzystnych form inflacji — trwałego nadmiaru siły nabywczej i rozprzeczania się rynków, z szeregiem negatywnych skutków ekonomicznych i społecznych. Ceny nie wyrażają stosunków równowagi nie mogą poprawnie informować ani producentów, ani konsumentów.

Poważnymi mankamentami z punktu widzenia działania rachunku ekonomicznego i wpływu na efektywność charakteryzują się liczne rozwiązania finansowe i parametry finansowe rachunku. Wynika to bądź z niezdolności administracji centralnej odpowiedniego regulowania spraw (np. zweryfikowania wartości majątku trwałego) bądź też z ogólnych koncepcji, np. zabierania przedsiębiorstw „nadmiaru” środków, przy nieuwzględnianiu walorów samofinansowania i jego efektywnościowego działania.

Wielkie słabości aktualnego funkcjonowania gospodarki w powyższych dziedzinach mogą być w części przypisane słabościom aparatu centralnego, który w swojej strukturze kładł zasadniczy nacisk na sprawy techniczno-ilościowe, nie doceniając instrumentacji finansowo-ekonomicznej; stąd też wynika wielka słabość aparatu cen. Zasadnicze przyczyny tkwią jednak w tym, że całość systemu nakazowo-rozdzielczego nie jest w stanie sprostać potrzebom współczesnej gospodarki, szczególnie w podnoszeniu efektywności gospodarowania. Nieadekwatność systemu powoduje degenerowanie się jego części składowych.

B. OCENA DOTYCHCZASOWYCH PRÓB REFORMOWANIA FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI

W latach 1956—1957 oraz 1973—1975 miały miejsce dwie ambitne próby odejścia od systemu tradycyjnego. Obie zakończyły się niepowodzeniem, tzn. cofnięciem się do systemu nakazowo-rozdzielczego. Bezpośrednią tego przyczynę stanowiła fragmentaryczność i połowiczność przeprowadzanych zmian. Jest to jednak tylko powierzchowna zjawiska. U źródeł niepowodzeń polityki systemowej leżało szereg przyczyn pośrednich, głębszych, pozostających przede wszystkim w sferze stosunków społeczno-politycznych.

Pełna ocena reformy systemowej z początku lat siedemdziesiątych i wdrażanego wówczas systemu WOG jest rzeczą trudną. Nowy system działał na ograniczonym polu, a okres tego działania w pierwszych jednostkach inicjujących wynosił za ledwie trzy lata, choć i w tym czasie wprowadzano dość już pewne ograniczenia. Główna trudność oceny wynika jednak stąd, że nowym rozwiązaniom towarzyszył szereg niekorzystnych i nie zharmonizowanych z nimi decyzji i procesów alokacyjnych i regulacyjnych.

W sferze alokacyjnej chodzi o niezbilansowanie gospodarki, liczne i narastające dysproporcje oraz potęgującą się presję inflacyjną, będącą rezultatem prowadzonej polityki rozwojowej. W sferze regulacyjnej istotne były trzy sprawy: a) zachowanie tradycyjnego systemu planowania centralnego, b) operowanie szeregiem narzędzi systemu WOG niezgodnie z jego założeniami (ceny, dyrektywy), c) kreowanie narzędzi dodatkowych, podważających nowy system (rezerwy funduszu płac, normatyw „O”, limity inwestycyjne). Czynniki te od początku paraliżowały efektywnościowe siły systemu WOG.

Słabości systemu WOG wynikały więc z wielu przyczyn. Po pierwsze — z uprzednio wspomnianych ograniczeń i stosunkowo krótkiego czasu. Ale także — ze słabości wewnętrznych systemu. Finansowanie rozwoju i zasady funkcjonowania handlu zagranicznego nie stanowiły mocnego ogniwa systemu WOG. Do jego słabych stron trzeba ponadto zaliczyć: a) przetargowość wielu procedur regulacyjnych, b) łączenie w

cenotwórstwie znacznej decentralizacji uprawnień z opieraniem cen na uznaniowych szacunkach, c) indyferentny stosunek do współudziału załóg w zarządzaniu, a nawet umacnianie tzw. orientacji menadżerskiej.

Jednakże nie słabości wewnętrzne zdecydowały o faktycznym zawieszeniu systemu WOG w 1976 roku. W bardziej sprzyjających warunkach i przy innym nastawieniu kierownictwa partyjno-rządowego słabości te można by było stopniowo przezwyciężać. Zawieszenie systemu spowodował spłot okoliczności względem niego niejako zewnętrznych, szczególnie:

— coraz liczniejsze i bardziej ostre napięcia oraz masowość niesprawnych rynków,

— mechanizm tzw. ukrytych podwyżek cen, popieranych przez politykę,

— zaostrzająca się w tych warunkach nieadekwatność systemu planowania centralnego.

Na tym tle silnie wystąpiła niechęć polityczna do wszelkiego reformowania gospodarki, wspierana konserwatywnymi tendencjami aparatu centralnego, nie chcącego uszczuplić swej władzy.

W 1977 r. podjęto próbę odbudowania systemu WOG w tzw. wersji zmodyfikowanej. Zmodyfikowane rozwiązania odznaczały się w stosunku do wariantu pierwotnego wyraźną ograniczonością uprawnień organizacji gospodarczych. Ich specyficzną cechą jest tzw. zasada transformacji, eksponująca ministerstwo branżowe jako wyodrębniony szczebel w strukturze zarządzania. Odpowiadała temu koncepcja ministerstwa jako „superkoncernu”, będąca przejawem silnej orientacji centralistycznej.

W ślad za reaktywowaniem systemu WOG następowało szereg posunięć, mających tworzyć rozwiązania komplementarne. Były to: zmiana pewnych zasad cenotwórstwa i instrumentacji finansowej, próba przeciwdziałania kryzysowi samorządu robotniczego, pewna liberalizacja zasad funkcjonowania drobnej wytwórczości, zastosowanie specjalnych rozwiązań stymulacyjno-zasileniowych wobec grupy przemysłowych eksporterów, przygotowanie koncepcji reformy cen zaopatrzeniowych. Wszystkie te działania, łącznie ze zmodyfikowanym systemem WOG nie uruchomiły poważniejszych efektywnościowych złożeń. Stało się tak z przyczyn zbliżonych do tych,

które osłabiały pierwotny wariant systemu WOG. Tymi przyczynami były więc i pozostają: a) zaostrzające się napięcia w gospodarce, b) utrzymywanie wysokiego stopnia centralizacji planowania i zarządzania, c) słabości wewnętrzne tego systemu.

W okresie kilku ostatnich lat występował coraz wyraźniejszy spadek efektywności gospodarowania oraz wzrost nierównowagi ogólnej, jak i częściowych niedostosowań i dysproporcji w procesie gospodarczym. Było to rezultatem zarówno błędów w polityce rozwojowej, jak i rosnącej niesprawności funkcjonowania gospodarki. Powstało niezwykle niekorzystne sprzężenie zwrotne: nierównowaga wpływała na pogorszenie efektywności, a to na dalsze pogłębianie nierównowagi. Gospodarka weszła w stagnację, a nawet regres.

Stagnacji, przechodzącej w regres towarzyszyły jednak w dalszym ciągu silne aspiracje i żądania konsumpcyjne, jak i presje instytucjonalne aparatu gospodarczego, realizującego „misję rozwoju” przez inwestycje. Pogodzenie miernej wydolności gospodarki z aspiracjami i żądaniami nie było i nie jest możliwe. Konfrontacja tej sprzeczności doprowadziła do konfliktu politycznego w lecie 1980 roku. Konflikt ten zrodził nową sytuację w dziedzinie funkcjonowania gospodarki.

W aktualnej sytuacji „dół” nie chce więcej pracować w starym systemie zarządzania, a „góra” czuje coraz mniejszą sprawność w posługiwaniu się nim.

Tak więc, jeżeli w przeszłości potrzeba reformy gospodarczej była raczej odczuwana „rozumowo”, tj. wprowadzana z analizy rozpoznanych konieczności społeczno-gospodarczych, obecna sytuacja jest inna. Jest to już konieczność natychmiastowa, polityczna. Podczas kiedy uprzednio reformy domagali się głównie fachowcy, w tym szczególnie ekonomiści, obecnie postulat reformy stał się podstawowym żądaniem politycznym. W niektórych krajach reformę gospodarczą przeprowadzono w oparciu o rozpoznanie „rozumowe”. Do takich krajów należą przede wszystkim Węgry. Polska miała taką szansę w przeszłości, nie umiała jej jednak wykorzystać. Obecna reformę musi realizować pod presją konieczności politycznych. Kształt wielu rozwiązań reformy musi też być do tego dostosowany.

II. PROPOZYCJE ZASADNICZYCH ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH

W ogólnym ujęciu teoretycznym sens reformy gospodarczej sprowadza się do dostosowania stosunków produkcji i instytucji nadbudowy do potrzeb rozwoju sił wytwórczych. W warunkach gospodarki polskiej problem polega na tym, że system nakazowo-rozdzielczy, z dostosowaną do niego hierarchiczną strukturą zarządzania, metodami działania centralnego itd. powstał w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych i od tego czasu podlegał stosunkowo niewielkim zmianom, nie tracąc swego głównego charakteru. Potrzeby zmian dawały o sobie znać już dawno i przejawiały się politycznie ze szczególną siłą podczas wszystkich kryzysów ekonomiczno-politycznych — w 1956, 1970 i 1980 r. W latach po 1956 i po 1970 r. proklamowano i inicjowano reformy. Po pewnym czasie system wracał jednak na swe stare tory, ulegając tylko częściowym modyfikacjom. Przestarzałość systemu wzrastała i stała się najbardziej widoczna w ostatnim kryzysie.

W aktualnych i przyszłościowych warunkach społeczno-ekonomicznych kraju dostosowanie sposobu funkcjonowania gospodarki do potrzeb rozwoju polega głównie na tym, aby:

a) sposób funkcjonowania gospodarki nastawiony był na stałe i szybkie podnoszenie efektywności gospodarowania, bez tego bowiem nie można uzyskać pomyślnego rozwoju kraju i równowagi społeczno-politycznej;

b) sprzyjał takiemu kształtowaniu się stosunków międzyludzkich, które dają pole dla inicjatywy i twórczości ludzi, ich udziału w kształtowaniu życia w skali zakładu, regionu, kraju oraz możliwie maksymalnie realizuje sprawiedliwość społeczną, potrzebę porządku, solidarności, odpowiedzialności i innych wartości moralnych.

Realizacja powyższych, ogólnie sformułowanych celów, ma wiele stron i aspektów. Można jednak sformułować pewne sprawy główne,

podstawowe, które muszą być rozwiązane, aby te cele osiągnąć.

Zasadniczym problemem, który musi rozwiązać reforma, jest zmiana układu stosunków między władzami centralnymi, z jednej strony a przedsiębiorstwami i ich załogami oraz organami terenowymi — z drugiej. Celem tego jest:

— nie osłabienie, lecz wzmocnienie centralnego planowania i kierowania w kształtowaniu strategii rozwoju, społeczno-gospodarczego, w tym równoważenie gospodarki,

— zasadnicze zwiększenie samodzielności i odpowiedzialności przedsiębiorstw i województw, a wraz z tym rozwinięcie nie formalnej lecz rzeczywistej samorządności robotniczej i terytorialnej oraz innych form partycypacji i aktywności społecznej.

Powyższe cele, a zarazem podstawowe kierunki reformy nie są sprzeczne. Jeżeli są realizowane w sposób odpowiedzialny i umiejętny, to wzmacniają się nawzajem i tworzą

system wewnętrznie spójny. Rozszerzenie uprawnień przedsiębiorstw, nawet bardzo radykalne, ale liczące się z potrzebami planowości, zwiększa siłę i racjonalność kierowania centralnego. Ograniczenie decyzji centralnych do tych, które można podejmować i kontrolować skutecznie, pozwoli usunąć pozorność w kierowaniu centralnym. Umożliwi skoncentrowanie wysiłków planistycznych na decyzjach strategicznych. Co więcej, decyzjom tym zapewni zasłanianie w wiedzy i inicjatywy oddolnej. Z drugiej strony usamodzielnienie przedsiębiorstw wymaga skutecznego kierowania centralnego. Tylko dzięki niemu powstają kluczowe przesłanki wzrostu pozycji przedsiębiorstw: poprawa równowagi gospodarki i jakości rynków; rozumna stabilność warunków działania przedsiębiorstw, w tym — ograniczenie presji inflacyjnej; informowanie, inspirowanie, niekiedy zaś — bezpośrednie ingerowanie przez szczebel centralny, chroniące przed błędami alokacji; wreszcie — mechanizm eliminowania jednostek nieefektywnych, ponoszących straty.

Rozwiązywanie powyższego, podstawowego problemu reformy gospodarczej musi być realizowane w konkretnych warunkach kraju, określonych sytuacją społeczno-polityczną, kształtującą się w końcu 1980 roku i jej perspektywami — a również prognozą sytuacji ekonomicznej najbliższych miesięcy i lat. Wskazywano już, że warunki te determinują pilność reformy, jak i jej niektóre ważne linie. W tym kontekście na czoło wysuwają się dwie, podstawowe sprawy.

Pierwszą jest nowy układ sił i czynników społeczno-politycznych kształtujących procesy rozwoju. Wystąpiło tu z jednej strony istotne osłabienie aparatu państwowego w wytyczaniu i realizowaniu polityki rozwoju; aparat centralny stracił wiarę w skuteczność poczyną, realizowanych tradycyjnymi metodami, a ponadto został osłabiony moralnie szeroko rozwijającą się krytyką społeczną błędności decyzji, biurokracji itp. Z drugiej strony wystąpiły nowe siły, szczególnie w postaci ruchu odnowy związków zawodowych i samorządności, przejawiające silne aspiracje wpływania na zarządzanie i kształtowanie polityki kraju. Reforma gospodarcza musi ten nowy układ czynników społeczno-politycznych nie tylko uwzględnić, ale wyjść mu naprzeciw. Musi stworzyć pole dla wyzwolenia i wykorzystania nowych, twórczych czynników postępu oraz zaspokajania aspiracji ludzkich, szczególnie młodego pokolenia. Nie da się tego zrealizować bez nowego ukształtowania stosunków między aparatem państwowym z jednej strony a przedsiębiorstwami i organizacjami społecznymi z drugiej. To nowe ukształtowanie musi się oprzeć na ustanowionych regulacjach działania, chroniących interes ogólnospołeczny i nie pozwalających prosperować jednemu — kosztem drugich. W decyzjach systemowych i podziałowych (dotyczących dochodów, dotacji, cen itp.) siła aparatu państwowego musi być wzmocniona autorytetem najwyższego organu przedstawicielskiego — Sejmu, a w skali terenowej — rad narodowych, co jest jedynym sposobem godzenia sprzecznych interesów społecznych. Niezbędne w tym celu są polityczne i instytucjonalne rozwiązania, wzmacniające autorytet społeczny organów przedstawicielskich.

Oznacza to oparcie się na samorządzie i związkach zawodowych w działalności organizacji gospodarczych oraz na autentycznej i silnej pozycji organów przedstawicielskich w decyzjach, w których zaangażowane są różne interesy społeczne. Bez tego trudno byłoby oczekiwać rozwiązania podstawowego problemu — powiązania silnej władzy państwowej, skutecznego planowania i kierowania centralnego z wyzwoleniem oddolnych sił postępu i zaspokajaniem ludzkich aspiracji wpływania na losy kraju.

Drugą sprawą jest niezwykle pilność rozwiązywania konfliktu między bardzo niską wydolnością gospodarki a dużymi aspiracjami i żądaniami dotyczącymi zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych. Żądania te ostatnio szczególnie się jeszcze nasiliły i zostały przez rząd zaakceptowane w podpisanych porozumieniach; wpłynęło to na dalsze pogłębianie się nierównowagi ekonomicznej w perspektywie najbliższych miesięcy i lat. Jedyną drogą rozwiązywania tej sytuacji jest jak najszybsze wprowadzanie rzeczywistej samorządności przedsiębiorstw wraz z systemem ekonomicznym, zakładającym samofinansowanie wzrostu zarobków. Nie da się tego jednak zrobić bez głębokiej reformy całego systemu funkcjonowania gospodarki. W reformie tej widzieć właśnie trzeba zarówno potrzebę historyczną, od dawna dojrzałą, jak też jedyną metodę, pozwalającą na wyjście z konkretnych trudności, w których znalazł się kraj.

Nowe tendencje społeczne, przejawiające się silnie w poszukiwaniu i domaganiu się nowej roli i nowego kształtu związków zawodowych, w domaganiu się autentycznej samorządności pracowniczej, samorządności spółdzielczej, szczególnie na wsi, jak też w innych dziedzinach działalności społecznej, mogą być urzeczywistniane w sposób sprzyjający dobru społecznemu, interesom narodu, jeżeli zostaną połączone z reformą gospodarczą. Reforma ta, przez rozwiązania organizacyjne, ekonomiczno-finansowe i inne stwarzając musi przede wszystkim szerokie pole dla twórczej aktywności ludzkiej i jednocześnie określać zasady realizacji aspiracji konsumpcyjnych. Osiągnięcie tego jest możliwe, choć w aktualnych warunkach wielkiej nierównowagi ekonomicznej bardzo trudne. Pełna reforma wymaga też odpowiedniego czasu, podczas kiedy jej potrzeba polityczna jest natychmiastowa. Nie jest to dylemat nierozwiązalny, choć jego rozwiązywanie wymaga szczególnych wysiłków.

Realizacja wskazanego podstawowego problemu reformy zależy przede wszystkim od głębokiej przebudowy aparatu centralnego — jego skali, struktury organizacyjnej i kompetencyjnej oraz jego metod i stylu działania. Rzeczą w tym podstawową jest zdecydowane odejście od szablonowego systemu nakazowo-rozdzielczego, który określał w sposób dominujący metody działania oraz struktury organizacyjne gospodarki i państwa. Jeżeli nie uda się tego zrobić w sposób konsekwentny, szanse pomyślnego przeprowadzenia reformy także i tym razem zostaną przekreślone.

Obecny kryzys w aparacie centralnym, jak i wysuwana konieczność jego przebudowy, wzbudza niepokój i frustrację w tym aparacie. Trzeba się z tym liczyć. Przebudowa aparatu centralnego jest jednak jedyną drogą podniesienia sprawności, a także społecznego prestiżu aparatu państwowego, bez czego nie może dobrze funkcjonować gospodarka.

Szybkie przeprowadzanie reformy aparatu państwowego przynieść może wzrost poczucia jego stabilności, wykształcenie się ducha odnowy, podniesienie sprawności, a tym samym podniesienie prestiżu i autorytetu aparatu państwowego. Nad uzyskiwaniem tych następstw trzeba czuwać w działaniach politycznych i oddziaływaniu społecznym.

PLANOWANIE I KIEROWANIE CENTRALNE

Planowanie centralne

Planowanie centralne jest podstawową zasadą ustrojową socjalizmu. Niezbędna jest jego przebudowa, aby uczynić je bardziej racjonalnym i skutecznym. Chodzi przede wszystkim o to, aby planowanie centralne mogło dobrze wykonywać swoje podstawowe funkcje, to jest:

— rozumnie przewidywać przyszłe warunki w skali krajowej i światowej, a również przyszłe tendencje i aspiracje społeczne,

— dokonywać racjonalnych wyborów w sprawach podstawowych, strategicznych i gwarantować ich realizację,

— bronić interesu ogólnospołecznego.

Aby zapewnić pełnienie tych funkcji, planowanie centralne i polityka gospodarcza muszą dysponować odpowiednimi, skutecznymi środkami działania. Nie może to jednak prowadzić do szczegółowego, odgórnego zarządzania i dysponowania wszystkimi zasobami przez szczebel centralny. Wówczas bowiem, jak pokazuje doświadczenie, planowanie traci perspektywę i zdolność przewidywania, nie jest skuteczne w sprawach strategicznych, podejmuje błędne decyzje ekonomiczne, a przedsiębiorstwa i województwa nie działają w sposób społecznie efektywny.

Konieczność przebudowy planowania centralnego dotyczy całego systemu planów. Proponuje się w tej dziedzinie przyjęcie następujących rozwiązań kierunkowych:

1. Trzeba podnieść rangę planowania perspektywnego i skoncentrować na tym planowaniu więcej wysiłku, angażując do tego szeroko kadry naukowe. Za podstawowy dokument planowania perspektywnego proponuje się uznać 10-letni program społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Zasadnicze problemy planowania perspektywnego mają dotyczyć przekształceń strukturalnych — struktury gospodarczej i przestrzennej. Najbardziej istotnymi problemami są tu: gospodarka energią i surowcami, rozwój infrastruktury technicznej, przestrzenny rozwój kraju, kierunki specjalizacji gospodarki, wzorce życia społeczeństwa. Zdolność do przewidywania długofalowego oraz zmienność różnych uwarunkowań, w tym sytuacji światowej, nie pozwalają na to, aby plan perspektywny miał charakter obowiązujący. Za obowiązujący można uznać plan perspektywny tylko w tym sensie, że staje się on punktem wyjścia dla większych decyzji rozwojowych ustalanych w planach 5-letnich. Celowe jest publikowanie niektórych programów zawartych w planie perspektywnym (np. dotyczących gospodarki energią, surowcami, wzorców życia itp.), aby przez to nadawać orientację działalności społecznej i pracom naukowo-badawczym.

2. Za plan podstawowy uznać należy plan 5-letni. Znaczy to, że plan 5-letni stać się powinien głównym dokumentem decyzyjnym. Proponuje się następujące określenie funkcji planowania 5-letniego:

— zapewnienie równowagi gospodarczej i harmonii procesów rozwoju (tzn. odpowiedniej proporcjonalności),

— określanie strukturalnych przekształceń gospodarki,

— ustalanie zadań w dziedzinie podnoszenia warunków bytowych ludności,

— stwarzanie warunków dla stałego postępu w efektywności gospodarowania.

Decyzje planu określające stopień realizacji poszczególnych celów społecznych oraz gromadzenie i alokację niektórych środków dysponowanych centralnie (o czym bardziej szczegółowo mówi się w jednym z dalszych podrozdziałów) powinien podejmować Sejm. Decyzje te byłyby równocześnie dyrektywami w stosunkach pomiędzy Sejmem a rządem.

Poza decyzjami (dyrektywami) Sejmu plan 5-letni powinien obejmować alokacyjne decyzje rządu, a także opracowywane centralnie ustalenia informacyjno-prognostyczne. Alokacyjne decyzje rządu i ustalenia informacyjno-prognostyczne powinny służyć realizacji decyzji Sejmu i z nich wynikać. Zawarte w planie decyzje Sejmu oraz decyzje rządu powinny tworzyć dyrektywy wobec określonych organów admini-

nistracji gospodarczej, uczestniczących w realizacji planu i polityce gospodarczej. Zdyscyplinowany stosunek tych organów wobec decyzji planu, co zapewnić powinny zasady działania szczebla centralnego, stanowi niezbędny warunek planowości gospodarki.

Doniosłym realizacyjnym uzupełnieniem decyzji alokacyjnych powinny być w planie 5-letnim decyzje i wytyczne dotyczące narzędzi oddziaływania przez organy państwowe i politykę gospodarczą na przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarujące, w tym gospodarstwa domowe ludności. Narzędzia te w podstawowej swojej części mają być pośrednie, ekonomiczno-finansowe (normatywy, parametry). Dyrektywne wskaźniki planu powinny być traktowane jako narzędzie wyjątkowe i wymagające szczególnego uzasadnienia. W latach najbliższych, w związku z niedoborami i reglamentacją, przejściowo dopuścić należy stosunkowo szerszy zakres wskaźników dyrektywnych (alokacyjnych dyrektyw planu).

Decyzyjność i dyrektywność planu 5-letniego oznaczają, że jeżeli ma miejsce zmiana warunków, bądź strategii, plan powinien być zmieniany w trybie obowiązującym dla jego uchwalania. Za ogólną wytyczną przyjąć należy rozpatrywanie potrzeby zmiany planu w drugim i czwartym roku jego realizacji. Potrzebę tę uzasadniają przeszłe doświadczenia.

3. Reforma powinna oznaczać zmianę funkcji i charakteru narodowego planu gospodarczego rocznego. Charakter tego właśnie planu przekreślał znaczenie planu 5-letniego i powodował, że gospodarka traciła horyzont wieloletni i strategię. Wykształcił on środki nakazowo-rozdzielcze, z wszystkimi tego konsekwencjami dla przedsiębiorstw.

Proponuje się przyjęcie w zakresie planu rocznego następujących tez systemowych:

— plan ten, poza pewnymi decyzjami Sejmu, których horyzont nie może być 5-letni, nie jest dyrektywny w stosunkach między Sejmem a rządem; jest nim natomiast w dalszym ciągu budżet państwa,

— głównym elementem planu rocznego są decyzje alokacyjne rządu, w zakresie, w jakim podlegają one centralizacji, a także ustalenia i wytyczne rządu dotyczące narzędzi kierowania centralnego i polityki gospodarczej; ustalenia powyższe muszą wypływać z planu 5-letniego; nie mogą one oczywiście naruszać systemowo określonej autonomii przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarujących;

— zawarte w planie rocznym alokacyjne decyzje Sejmu i rządu oraz ustalenia i wytyczne w sprawie narzędzi kierowania są dyrektywami dla organów administracji państwowej;

— plan ten nie jest „rozpisany” na podległe ministerstwu organizacje gospodarcze ani w zakresie zadań, ani w zakresie podziału środków.

4. W całym systemie planowania centralnego podnieść należy znaczenie planów finansowych. Powinny one stać się ważnym narzędziem równowagi gospodarki, wyznacznikiem szeregu zasadniczych propozycji NPSG oraz punktem wyjścia w wyznaczaniu normatywów dla przedsiębiorstw i innych organizacji gospodarczych, a także norm wyceń szeregu zasobów (kursy walutowe, stopy oprocentowania). Teza powyższa dotyczy zwłaszcza bilansu finansowego państwa, bilansu płatniczego, bilansu dochodów i wydatków ludności, planu kredytowego i budżetu państwa.

5. Przed podjęciem decyzji podstawowe alokacyjne i regulacyjne ustalenia planu powinny być opracowywane w sposób wariantowy i poddawane szerokiej dyskusji. Ten ważny prakseologiczny i społeczny aspekt planowania centralnego powinien cechować wszystkie rodzaje planów społeczno-gospodarczych,

przede wszystkim plany pięcioletnie i roczne.

6. We wszystkich rodzajach planów występować powinno wyraźne rozróżnienie części decyzyjnej i części informacyjno-prognostycznej. O zakresie części decyzyjnej mówi się w podrozdziale następnym. Część informacyjno-prognostyczną należy rozwijać i usilnie doskonalić pod względem metodologicznym i informacyjnym. Trzeba ją traktować jako ważną przesłankę procesu kierowania i poprawności podejmowanych decyzji.

Zakres decyzji szczebla centralnego

Zakres decyzji szczebla centralnego i ich charakter powinny być dostosowane do tego, aby z jednej strony zapewnić skuteczność strategicznej funkcji planu, z drugiej zaś umożliwić samodzielność organizacji gospodarczych i województw. W związku z tym proponuje się przyjęcie następujących, kierunkowych rozwiązań.

1. W dziedzinie inwestycji i postępu technicznego organy centralne powinny podejmować w planie 5-letnim i konkretyzować w planach rocznych trojaki rodzaj decyzji inwestycyjne:

A) Odnoszące konkretnych przedsięwzięć bądź programów mających znaczenie strategiczne. Należą tu czółowe przedsięwzięcia infrastruktury technicznej, wielkie obiekty przemysłowe mające na celu zmianę struktury, wielkie programy zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych. Podejmowane centralnie decyzje odnoszące konkretnych przedsięwzięć bądź programów określać powinny zasadniczy „kościół” bazy materiałowo-technicznej gospodarki, gwarantujący długofalową harmonię i racjonalność procesu rozwoju.

B) Ustalające nieprzekraczalną wielkość centralnych (budżetowych) nakładów inwestycyjnych i badawczo-rozwojowych. Nakłady te mają obłą sfinansowanie inwestycji nieprodukcyjnych oraz udział środków budżetowych w finansowaniu produkcyjnych przedsięwzięć strategicznych, o jakich była mowa w punkcie A). Obowiązujący 5-letni, z podziałem na lata, limit centralnych nakładów inwestycyjnych i badawczo-rozwojowych, może być zmieniony tylko decyzją Sejmu. Limit ten i jego podział na poszczególne cele stanowi dyrektywę dla organów administracji państwowej. Nie wymaga natomiast dyrektyw wobec organizacji gospodarczych.

C) Ustalające nieprzekraczalny wzrost kredytów inwestycyjnych i badawczo-rozwojowych udzielanych przedsiębiorstwom przez system bankowy. Decyzja ta stanowi dyrektywę centralną wobec systemu bankowego. Banki powinny dokonywać alokacji kredytów kierując się kryterium efektywności. W latach 1982—83, w związku z niedojrzałością szeregu warunków, przewidzieć należy dokonywanie w planie 5-letnim podziału limitu kredytowego na poszczególne branże. Oznaczałoby to przeprowadzenie przez banki konkursów efektywnościowych w ramach limitów branżowych. W latach następnych, po powstaniu odpowiednich warunków, nastąpiłaby rezygnacja z branżowego podziału limitów, konkursów branżowych i być może — limitu kredytowego w ogóle. Z ustaleń powyższych nie powinny wynikać żadne dyrektywy zadaniowe bądź limity wobec organizacji gospodarczych.

W zakresie inwestycji i prac badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków własnych (własnych nagromadzeń) przedsiębiorstw i województw nie stosuje się żadnego limitowania centralnego i żadnych dyrektyw zadaniowych. W planach centralnych nakłady te są określane i bilansowane szacunkowo. Władze centralne oddziaływać mogą na

strukturę oraz charakter tych inwestycji i prac tylko przez określanie zasad samofinansowania (tzn. systemu ekonomiczno-finansowego) oraz wytycznych dla polityki kredytowej banków.

W celu zapewnienia niezbędnego zakresu kontroli centralnej nad działalnością inwestycyjną i badawczo-rozwojową przewidzieć należy obowiązek konsultowania z organami centralnymi większych projektów inwestycyjnych i badawczo-rozwojowych o znaczeniu ogólnokrajowym. Obowiązkiem tym byłyby objęte przedsięwzięcia niezależnie od źródeł ich finansowania. Ważnym uzupełnieniem tej formy powinien być szeroki rozwój centralnej aktywności informacyjnej i inspirującej.

2. W dziedzinie współpracy gospodarczej z zagranicą i handlu zagranicznego władze centralne muszą określać generalne kierunki rozwoju specjalizacji międzynarodowej kraju i stopień jego włączenia do międzynarodowego podziału pracy, zakres i stopień wykorzystywania i udzielania kredytów zagranicznych oraz zapewniać w drodze polityki traktatowej możliwie najlepsze warunki dostępu do zagranicznych rynków zbytu, surowców i produktów rolnych, technologii i kredytów.

Konstytucyjna zasada państwowego monopolu handlu zagranicznego, stanowiąca konsekwencję społecznej własności środków produkcji nie jest równoznaczna z monopolem wyspecjalizowanych przedsiębiorstw handlu zagranicznego. Minister handlu zagranicznego może nadawać i cofać uprawnienia do rozwijania handlu zagranicznego przedsiębiorstwom produkcyjnym, handlowym, transportowym i usługowym, państwowym i spółdzielczym. Ogólnym kierunkiem powinno być stopniowe przezwycięzanie jednostronnych monopolii przedsiębiorstw handlu zagranicznego.

Centralne kierowanie realizacją planu obrotów z zagranicą opiera się na bezpośrednich środkach zagranicznej polityki ekonomiczno-finansowej i traktatowej. W tym celu stosowane mogą być ograniczenia ilościowe, zakazy przywozu i wywozu, limity importowe, licencje importowe i eksportowe, cła oraz inne dopłaty i obciążenia w eksporcie i imporcie.

Wobec ograniczonej skuteczności i antyefektywnościowych następstw dyrektyw w handlu zagranicznym dążyć należy do ich zastępowania w polityce ekonomicznej zespołem narzędzi pośrednich i informacyjnych. Rosnącą rolę powinny odegrać długofalowe zamówienia państwowe oraz umowy zawierane przez przedsiębiorstwa handlu zagranicznego z przedsiębiorstwami produkcyjnymi na eksport.

W związku z głęboką odmiennością stosunków z I i II obszarem płatniczym, zwłaszcza — odmiennością struktury cen oraz brakiem wymienialności rubla transferowego, państwowe kierowanie handlem zagranicznym w obu tych sferach powinno opierać się na odmiennych zasadach. W obrotach handlowych i innych formach współpracy z krajami RWPG organy centralne podejmują szereg decyzji w ramach umów i kontraktów między państwowych. Decyzje te pozostają oczywiście dyrektywne wobec organów administracji państwowej. Natomiast zapewnienie ich realizacji przez przedsiębiorstwa opierać się powinno na umowach i narzędziach ekonomiczno-finansowych. Przewidzieć też należy możliwość licencjonowania eksportu w tym obszarze.

Koncepcje kierowania przez szczebel centralny współpracą gospodarczą z II obszarem płatniczym przedstawia się wobec rozbieżności poglądów, w dwóch wariantach.

Wariant I

Nie stosuje się dyrektyw i nakazów eksportowych. Zamiast tego działa system długofalowych zamówień państwowych i umów o do-

stawy. Ważnym środkiem aktywizacji eksportu i racjonalizacji importu mogą się stać odpisy na własny fundusz dewizowy przedsiębiorstw produkujących na eksport i eksportujących. Szerzej należy stosować pośrednie środki oddziaływania na obroty zagraniczne, takie jak cła, opłaty i dopłaty wyrównawcze, kredyty eksportowe, subwencje i premie oraz politykę kursu walutowego. Wymaga to odejścia od stosowanego obecnie tzw. „złotego dewizowego” i systemu różnicowanych „przeliczników dewizowych”, a zastąpienia go nowym podstawowym kursem walutowym ustalonym w stosunku do koszyka walut wymienialnych, na poziomie zapewniającym (początkowo opłacalność) nie mniej niż 80 proc. wartości eksportu do II obszaru płatniczego.

Wariant II

W I etapie reformy w związku z utrzymującymi się napięciami w bilansie płatniczym, nierównoważeniem szeregu rynków krajowych oraz barierami społeczno-politycznymi, uwzględnia się konieczność przejściowego stosowania centralnych limitów importowych i dyrektyw eksportowych. Powinny być one w zasadzie zagregowane (finansowe) i posiadać horyzont wieloletni (w zasadzie 5-letni). Nie należy ich rozdzielać między ministerstwa gależiowe. Ich adresatami mają być przedsiębiorstwa i inne organizacje gospodarcze. Trzeba przewidzieć odpowiedni tryb korygowania limitów i dyrektyw, z uwzględnieniem dopłat i obciążeń finansowych, neutralizujących skutki takich zmian w gospodarce przedsiębiorstw. System tych narzędzi proponuje się uzupełnić przedmiotowymi zakazami importowymi oraz swobodnym obrotem ponaddyrektywnym (ponadlimitowym) po podwyższonym komercyjnym kursie walutowym. Kurs ten powinien spełniać warunki równowagi marginalnej i tworzyć pomost do wymienialności złotego obiegowego w imporcie przedsiębiorstw.

Docelowo wariant II przewiduje całkowite zniesienie limitów importowych (poza szczególnie uzasadnionymi przedmiotowymi zakazami przywozu) oraz dyrektyw eksportowych. Oznaczałoby to wymienialność złotych obiegowych w imporcie według jednolitego ustalanego centralnie kursu równowagi.

W wariantie II w celu zapewnienia niezbędnego zakresu kontroli centralnej przewiduje się obowiązek akceptowania przez MHZ ważniejszych kontraktów importowych, eksportowych oraz dotyczących kooperacji przemysłowej, współpracy naukowo-technicznej i zawierania spółek z przedsiębiorstwami zagranicznymi. Powinna to uzupełniać centralna inspiracja i pomoc informacyjna.

3. W dziedzinie obrotu materiałowego i towarowego docelowo nie przewiduje się żadnych rozagregowanych (nomenklaturowych) alokacyjnych decyzji centralnych i wynikających stąd dyrektyw wobec przedsiębiorstw. Centralne regulowanie tej sfery opierać się powinno na:

- regulacji strumieni dochodowych i popytu pieniężnego,
- kierowaniu pracami rozwojowymi i wymianą z zagranicą, o czym była mowa w punktach poprzednich,
- narzędziach ekonomiczno-finansowych, tzn. cenach oraz podatkach i dotacjach obrotowych,
- normach ogólnych (prawnych) określających zasady obrotu.

W latach najbliższych dopuścić należy przejściowo szerszy zakres ingerencji centralnej w związku z utrzymującymi się niedoborami. Liczyć się należy z reglamentacją deficytowych surowców i materiałów o podstawowym znaczeniu i wielobranżowym zastosowaniu. Centralne bilanse tych materiałów w planie 5-letnim byłyby decyzyjne. Wymagane jest utrzymanie przydziałów (limitów) materiałowych. Adresatami przydziałów powinny być zjednocze-

nia, przedsiębiorstwa i inne jednostki równorzędne, nie zaś ministerstwa gależiowe. Poprzez wydłużenie horyzontu czasowego (dyrektywy 5-letnie), racjonalizację mierników i odpowiednie rozwiązania motywacyjne ograniczać należy antyefektywnościowe skutki tych narzędzi. W okresie ich stosowania przewidzieć należy uzupełniający obrót komercyjny po cenach równowagi.

W stosunku do pozostałych grup towarowych, w niedoborze których swobodny obrót byłby społecznie niedopuszczalny, oprócz się należy na rozwiązaniach typu obowiązującego monopsonu (monopolu zakupu). Centrala zaopatrzenia (handlowa) wyposażona w uprawnienia monopsonu powinna otrzymywać wytyczne centralne odnośnie polityki zakupu i sprzedaży. W zależności od konkretnej sytuacji wytyczne te przyjmowałyby postać preferencji zaopatrzeniowych albo rozdzielników. Poprzez te wytyczne należałoby również realizować politykę popierania tzw. towarów standardowych. Rozwiązanie to nie wymaga stosowania dyrektyw zadaniowych wobec przedsiębiorstw i zjednoczeń produkcyjnych.

4. W dziedzinie jakości produkcji niezbędny jest stosunkowo szeroki zakres decyzji centralnych i wachlarz środków oddziaływania na organizacje społeczne. Środki te powinny objąć:

- jakościowe normy ogólne (państwowe, branżowe) ustalone przez państwowe organy normalizacji i obowiązujące dla przedsiębiorstw,
- akceptację wprowadzenia do produkcji i obrotu wyrobów nowych w formie atestacji państwowej; głównym kryterium stosowania tego narzędzia powinno być bezpieczeństwo człowieka, jako konsumenta i użytkownika,
- narzędzia pośrednie systemu ekonomiczno-finansowego.

5. Ustalenia planu dotyczące zatrudnienia i płac nie powinny być realizowane przez stosowanie limitowania w stosunku do przedsiębiorstw i innych organizacji gospodarczych. Limitowanie może być stosowane tylko wobec jednostek administracji państwowej i innych jednostek budżetowych. Politykę zatrudnienia i płac w stosunku do sektora organizacji gospodarczych kształtują organy centralne przez odpowiednie reguły systemowe i instrumenty finansowo-ekonomiczne.

6. Bardzo istotnym działem decyzji centralnych organów państwowych jest operowanie pośrednimi (ekonomiczno-finansowymi) narzędziami kierowania działalnością i rozwojem organizacji gospodarczych. W skład tych narzędzi wchodzi normatywa i stawki płacowe (dochodowe), ceny i inne normy wyliczenia (kursy walutowe, stopy oprocentowania) oraz zasady, normatywy i stawki finansowych dopłat i obciążeń (podatki, dotacje itp.).

Regulacja cen przez organy państwowe odbywać się powinna za pomocą: ustalania (zatwierdzania) cen, ustalania obowiązujących zasad cenotwórstwa i wysokości niektórych składników cen (np. wskaźników zysku), a także za pomocą metod niedyrektywnych, tzn. oddziaływania na podaż i popyt. W I etapie reformy niedobory rynkowe i jeszcze nie przezwyciężone sytuacje monopolistyczne będą wymagać dominacji dyrektywnych metod państwowej regulacji cen. W latach późniejszych przewidzieć należy sukcesywne rozszerzanie zakresu regulacji niedyrektywnej.

7. Do kompetencji władz państwowych należeć powinno kształtowanie struktur organizacyjnych (podmiotowych) gospodarki. Decyzje w tej dziedzinie mają wielkie znaczenie dla efektywności gospodarowania, funkcjonowania rynków, prawidłowego kształtowania stosunków kooperacyjnych, rozwoju współzawodnictwa organizacji gospodarczych o lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych. Sprawy te były w dotych-

czasowym systemie niedoceniane, a nawet ignorowane. Władze centralne ustalać powinny ogólne zasady rozwoju organizacyjnego gospodarki. Organy państwowe centralne i terenowe powinny mieć prawo do podejmowania bądź zatwierdzania decyzji dotyczących powoływania, łączenia i likwidacji przedsiębiorstw państwowych oraz określania zasad obrotu majątkowego między przedsiębiorstwami. Pod nadzorem państwowym powinno pozostawać zrzeszanie się przedsiębiorstw i kontrola zasad tego zrzeszania się.

Przebudowa aparatu centralnego

Skala i struktura organizacyjna centralnego aparatu gospodarczego zależą od jego funkcji i metod działania. System nakazowo-rozdzielczy doprowadził do wielkiej rozbudowy tego aparatu. Jego wielka liczebność stała się sama przez się czynnikiem nadmiernej ingerencji centralnej, zwłaszcza w sprawy operatywnego zarządzania przedsiębiorstwami i województwami, rozwoju biurokracji planistycznej i sprawozdawczej oraz innych form obciążania aparatu zarządzającego przedsiębiorstw; wysiłek i czas poświęcany przez kadry kierownicze przedsiębiorstw dla obsługi „góry” istotnie ograniczał ich możliwości w pracy nad racjonalnym gospodarowaniem i kształtowaniem stosunków między ludzkich wewnątrz przedsiębiorstw. Reforma wymaga więc nie tylko restrukturalizacji, ale również poważnego ograniczenia liczebności tego aparatu. Trudno jest bez rozpatrzenia konkretnych przedsięwzięć reorganizacyjnych ocenić skalę uzasadnionej redukcji aparatu. Wstępnie można jednak szacować, że powinna ona doprowadzić do zmniejszenia centralnego aparatu gospodarczego w skali 1/2 — 1/3. Zmiana o tej skali stałaby się czynnikiem pozytywnie oddziałującym na realizację pozostałych elementów reformy.

W zakresie ograniczania aparatu centralnego oraz zmian w jego strukturze i funkcjach rozważyć należy następujące przedsięwzięcia:

1. Komisja Planowania przy RM nie powinna podejmować bezpośrednio decyzji gospodarczych. W szczególności należy wyeliminować z jej działania wszelkie funkcje zarządzania operatywnego. Komisja ma być gospodarczym sztabem rządu w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ma ona być odpowiedzialna za opracowywanie planów gospodarczych oraz przygotowywanie decyzji rządu w zakresie spraw alokacyjnych, które pozostają w gestii centralnej. Do zadań Komisji Planowania powinno należeć ostateczne przygotowywanie dla rządu decyzji dotyczących zasad funkcjonowania gospodarki. Ma też ona przygotowywać decyzje w zakresie środków ekonomiczno-finance, organizacyjnych i innych, niezbędnych dla realizacji polityki rozwojowej.

W związku ze zmianą funkcji proponuje się ograniczenie liczebności ogółu zatrudnionych w Komisji Planowania i podległych jej jednostkach o około 1/4 — 1/3. Stanie się to możliwe głównie dzięki zniesieniu „rozpiszania” zadań planu rocznego, rozdzielnictwa i różnych innych czynności zarządzania operatywnego. Natomiast wzmocnić należy komórki zajmujące się planowaniem perspektywicznym, przestrzennym rozwojem kraju, analizami proporcjonalności i efektywności. Poważnie rozbudować trzeba komórki, zajmujące się analizą efektywności inwestycji centralnych oraz przedsięwzięciami w dziedzinie międzynarodowego podziału pracy. Z powyższym wiąże się potrzeba rozwinięcia w Komisji Planowania prac nad kierunkami postępu naukowo-technicznego.

2. Wzmocnić trzeba ogniwa aparatu centralnego zajmujące się kształtowaniem instrumentów ekono-

omicznych — przede wszystkim Ministerstwo Finansów oraz Państwowa Komisja Cen, Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych powinny przejąć odpowiedzialność za całokształt polityki dochodowej (spraw podziału ogółu dochodów, nie tylko płac) i działalności socjalnej oraz za kształtowanie stosunków na rynku pracy. Niezbędny jest również wzrost ilościowy PKCen i podniesienie poziomu kwalifikacyjnego kadr tej instytucji. Bez tego nie można oczekiwać prowadzenia prawidłowych analiz cenowych, regulacji cenotwórczości i kontroli cen.

3. W rozwiązaniach na najbliższe lata rozważyć trzeba przyjęcie przez Urząd Gospodarki Materiałowej funkcji przydzielania organizacjom gospodarczym materiałów reglamentowanych. W ten sposób niezbędne przejściowo rozdzielnictwo oderwane zostanie od tradycji systemu nakazowo-rozdzielczego. Urząd powinien zapewnić odpowiedni rozwój przedsiębiorstw obrotu (handlu) materiałowego i sprawować nadzór nad tymi przedsiębiorstwami. Powinien też przejąć odpowiedzialność za wielkie programy oszczędnościowe (energii, węgla, stali, drzewa itp.), mając w tym względzie możliwości organizacyjnego wspierania tych programów.

4. Ministerstwo Handlu Zagranicznego jako centralny organ prowadzący zagraniczną politykę ekonomiczną państwa nie może jednocześnie zajmować się określoną gałęzią gospodarki narodowej, tj. gospodarką morską. Dlatego też należy wydzielić z Ministerstwa Handlu Zagranicznego sprawy gospodarki morskiej.

Ministerstwo Handlu Zagranicznego będzie współdziałać z Komisją Planowania przy opracowywaniu planów handlu zagranicznego, zawierając między państwami umowy gospodarcze i przy pomocy bezpośrednich i pośrednich środków zagranicznej polityki ekonomicznej kierować realizacją planu handlu zagranicznego.

Ministerstwo Handlu Zagranicznego sprawuje kontrolę nad racjonalnością i efektywnością zawieranych transakcji eksportowych i importowych i w uzasadnionych przypadkach wszczynając postępowanie przeciw przedsiębiorstwom zaniżającym ceny w eksporcie i zawyżającym je w imporcie, łamiącym normy i standardy jakościowe, naruszającym przepisy państw obcych i wykraczającym przeciw zasadom uzgodnionym w umowach między państwowymi.

5. W latach najbliższych, jak długo będą się utrzymywały niedobory podaży na rynku konsumpcyjnym, Ministerstwo Handlu Wewnętrznego i Usług stosować powinno skuteczną reglamentację centralną tego rynku. Ministerstwo to ustalać powinno listę grup towarowych, objętych obowiązkową centralizacją zakupu (monopson). Do centralnego handlowego kierownika powinno wytyczyć preferencje zaopatrzeniowych, instrukcje dotyczące artykułów standardowych, a w szczególności uzasadnionych sytuacjach — terytorialne rozdzielniki. Rozdzielniki nie mogą stać jednak stałą rutyną. Należy od nich odchodzić, kiedy tylko rynek osiągnie w danej grupie wyrobów cechy równowagi.

6. Ograniczyć trzeba aparat ministerstw branżowych przez zmniejszenie ich ilości i zmianę funkcji. W zakresie przemysłu działać powinno jedno bądź dwa ministerstwa. Należy je uwolnić od funkcji bezpośredniego podmiotu planu i „rozbijania” zadań i limitów. Ministerstwo przemysłu powinno się koncentrować na polityce przemysłowej w dziedzinie przemian strukturalnych, specjalizacji eksportowych, sterowania postępowaniem naukowo-technicznym. Jego ważnym zadaniem ma być regulowanie struktury zarządzania przemysłem (typy przedsiębiorstw, zrzeszenia między nimi itp.), a także ocena organizacji przemysłowych i ich

kadry kierowniczej. Należy oczekiwać, że zmiana powyższa zmniejszy działanie interesów resortowych i uczyni ministerstwo organem działającym w interesie harmonijnego, długofalowego i racjonalnego rozwoju, podporządkowanego celom ogólnospołecznym.

7. Dokonać trzeba przeglądu zaplecza naukowo-badawczego ministerstw. W znacznym zakresie stało się ono tylko przedłużeniem aparatu administracyjnego, zaciemniając stan jego liczebności.

8. W całym aparacie centralnym należy zasadniczo ograniczyć ilość „zastępców”, podnosząc pozycję i prestiż naczelników i dyrektorów.

Warunki prawidłowości decyzji centralnych

Dla zagwarantowania możliwie największej racjonalności decyzji centralnych, przeciwdziałania woltażyzmowi i dominacji interesów partykularnych oraz eliminowania innych negatywnych zjawisk, niezbędne jest:

- a) pogłębienie demokratyzacji procesów decyzyjnych i kontrolnych,
- b) wyraźne sformułowanie odpowiedzialności za decyzje,
- c) sformułowanie, tam gdzie to jest możliwe, wyraźnych kryteriów dla podejmowania decyzji.

Dla realizacji powyższego proponuje się następujące rozwiązania instytucjonalne.

1. Potrzebne jest wyraźniejsze sprecyzowanie podziału kompetencji w zakresie decyzji ekonomicznych między organami partii i rządem. Możliwe tu jest przyjęcie, że władze partii ustalają strategiczne cele i główne priorytety rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz główne kierunki przekształceń społeczno-instytucjonalnych (kierunki reform społeczno-gospodarczych). Ustalenia te wymagają przyjęcia przez Sejm i wyrażenia w jego uchwałach. Natomiast decyzje centralne służące realizacji ustaleń partii i Sejmu należą do rządu i za ich poprawność rząd ponosi odpowiedzialność. Składają się na to decyzje alokacyjne, decyzje systemowe konkretyzujące kierunki wytyczone przez partię i Sejm, a także decyzje regulacyjne, tzn. stosowanie przedsięwzięć i narzędzi mających na celu kierowanie i oddziaływanie na przedsiębiorstwa i inne podmioty gospodarujące. Podawanie do informacji organów partyjnych treści tych decyzji, a również debata nad nimi na platformach partyjnych, nie zwalnia z odpowiedzialności za nie rządu.

2. Podstawowym warunkiem prawidłowości decyzji centralnych jest wzmocnienie decyzyjnych kompetencji Sejmu w sprawach gospodarczych i skuteczna kontrola Sejmu nad rządem realizującym te decyzje. Sejm powinien podejmować te decyzje ekonomiczne, których charakter wymaga i umożliwia ich lokalizację w organie przedstawicielskim. Obarczanie Sejmu formalnym zatwierdzeniem masy wskaźników i szczegółów o charakterze technicznym i wykonawczym tworzy pozory uprawnień decyzyjnych. Do decyzji gospodarczych podejmowanych przez Sejm należeć powinny w pierwszym rzędzie decyzje dotyczące stopnia realizacji poszczególnych celów społecznych, decyzje w zakresie podziału środków na różne cele społeczne, decyzje zmieniające podział dochodów między różne grupy społeczne oraz decyzje dotacyjne. Uznać trzeba, że organ reprezentacji społecznej ma lepsze przesłanki dla decyzji dotyczących wyważenia różnych interesów społecznych niż aparat biurokratyczny. Przyznanie Sejmowi decyzji w sprawach dotacji powinno wzmocnić nacisk społeczny na ich ograniczanie i likwidowanie.

Główną część decyzyjnych uprawnień Sejmu realizowana jest poprzez uchwały dotyczące planu 5-letniego, rocznego budżetu państwa oraz nie-

których innych elementów planów rocznych. Rząd ma ponosić przed Sejmem odpowiedzialność polityczną za realizację gospodarczych decyzji Sejmu. W tym celu na forum Sejmu prowadzona jest ocena, jak rząd jako całość i jak poszczególne ministerstwa realizują decyzje i wytyczne Sejmu. Przyjąć trzeba, że udzielanie przez Sejm rocznych absolutorów w żadnej mierze nie zwalnia rządu od odpowiedzialności za realizację decyzji Sejmu w planie 5-letnim.

W razie stwierdzenia niemożliwości bądź niecelowości wykonania niektórych decyzji rząd powinien występować do Sejmu z wnioskiem o ich zmianę. O wszystkich fazach pracy Sejmu nad decyzjami gospodarczymi lub ich zmianą opinia publiczna powinna być szeroko informowana.

Wykonywanie przez Sejm funkcji decyzyjnych i kontrolnych w gospodarce wymaga zasadniczego zaktywizowania postaw poszczególnych posłów i komisji sejmowych. Jest to jednak zależne od polityki w tej dziedzinie naczelników władz partyjnych. Ważnym warunkiem umocnienia roli Sejmu jest zdecydowany już powrót do funkcjonowania NIK jako organu sejmowego.

3. Wprowadzić trzeba praktykę „przesłuchania” członków rządu bądź innych odpowiedzialnych reprezentantów aparatu administracyjnego przez Sejm i jego komisje oraz przez ciała wyłonezone w partii. Celem tego rodzaju praktyki jest pozyskiwanie niezbędnych informacji przez organy kontroli demokratycznej, wzmacnianie poczucia odpowiedzialności urzędników oraz wykształcanie prawidłowych przesłanek dla oceny kadr administracji.

4. Decyzje centralne dotyczące szeroko pojmowanych warunków pracy i płacy, przed ich przedłożeniem do uchwalenia przez Sejm, powinny być konsultowane i uzgodnione ze związkami zawodowymi. Dotyczy to zarówno decyzji alokacyjnych, jak też systemowych i regulacyjnych. Zasada ta odnosi się także do decyzji w zakresie pracy i płac pozostających w kompetencji rządu (nie wymagających uchwał sejmowych).

5. Rozważyć trzeba powołanie Rady Gospodarki Narodowej, złożonej z naukowców i doświadczonych działaczy gospodarczych. Rada powinna m. in. przedkładać Sejmowi bądź organom partyjnym oceny przygotowywanych przez rząd projektów decyzji, należących do kompetencji organów przedstawicielskich. Powinna ona również być wykorzystywana dla przedstawiania ocen w przypadku kontrowersji między związkami zawodowymi a rządem.

6. Dla umożliwienia prawidłowego działania powyższych rozwiązań instytucjonalnych niezbędne są zabezpieczenia informacyjne. Wprowadzić trzeba zasadę, że posłowie, członkowie KC, członkowie Rady Gospodarki Narodowej i przedstawiciele związków zawodowych uzyskują wszelkie informacje niezbędne do pełnienia funkcji decyzyjnych, opiniodawczych i kontrolnych. Nie mogą działać prawidłowo organy demokratyczne, jeżeli niedostępna jest dla nich informacja, jaką dysponują urzędnicy.

7. Trzeba wyraźnie określić zasady i metody rachunku ekonomicznego dla inwestycji finansowych z budżetu lub zatwierdzanych (akceptowanych) przez organy centralne. Należy też wprowadzić żelazną zasadę, że każda z tych inwestycji podlega ocenie ekonomicznej ex post. Jest to niezbędne dla wzmocnienia odpowiedzialności za decyzje kadr przygotowujących i podejmujących decyzje.

8. Nie może być żadnych ograniczeń środków masowego przekazu w rozpatrywaniu celowości i efektywności centralnych decyzji inwestycyjnych.

III. PRZEDSIĘBIORSTWA SOCJALISTYCZNE

Przedsiębiorstwa socjalistyczne są podstawowymi podmiotami gospodarczymi, organizującymi procesy produkcyjne i usługowe, podejmującymi decyzje operatywne i rozwojowe, organizującymi stosunki międzyludzkie, udziałem w zarządzaniu i kontroli działalności. Ponoszą one odpowiedzialność przed swymi załogami i przed całym społeczeństwem za gospodarowanie. Główny kierunek przeprowadzanej reformy gospodarczej polegać musi na zasadniczym umocnieniu pozycji i uprawnień przedsiębiorstw. Składa się na to:

- zasadnicze rozszerzenie uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności przedsiębiorstw,
- podniesienie roli wyniku finansowego (zysku, produkcji czystej, dochodu czystego) oraz zasady samofinansowania działalności eksploatacyjnej i rozwoju,
- rozwinięcie społecznych aspektów zarządzania, przede wszystkim udziału ludzi pracy w tym procesie.

Rozwiązania dotyczące centralnego planowania i kierowania nie mogą być sprzeczne z postulatem samodzielnosci i samorządności przedsiębiorstw. Przeciwnie, powinny dla nich tworzyć sprzyjające warunki i motywacje. Samodzielność i samorządność przedsiębiorstw w ustawowo określonych ramach i przy ustalonych regułach ich działania leży w interesie ogólnospołecznym. Inaczej nie da się wyzwolić inicjatyw i inwencji ludzi — głównego źródła efektywności ekonomicznej. Nie da się również zaspokoić pozamaterialnych aspiracji obywateli, a tym bardziej przyszłego społeczeństwa.

Organizacja zarządzania

Podstawowa rola przedsiębiorstw w systemie zarządzania nie przesądza tego, jakie powinny być przedsiębiorstwa i ich zgrupowania. Nie powinny być w tej dziedzinie przyjęte żadne szablony rozwiązań — ani podnoszenie każdego zakładu do rangi przedsiębiorstwa, ani też powszechne grupowanie zakładów jednej branży w wielkie przedsiębiorstwa typu zjednoczenia o scentralizowanych zasadach działania. W zależności od charakterystyki techniczno-organizacyjnej warunków bytowych, bazy surowcowej, itd. może być uzasadnione dla istnienia przedsiębiorstw bardzo dużych, grupujących w skali krajowej wiele zakładów (bądź przedsiębiorstw wewnętrznych), przedsiębiorstw o skali obecnych zjednoczeń, przedsiębiorstw średniej wielkości, również przedsiębiorstw bardzo małych. W niektórych sytuacjach może być celowe utrzymanie przymusowego grupowania przedsiębiorstw w zjednoczeniach o mniej lub bardziej rozwiniętych funkcjach. W innych natomiast sytuacjach żadne przymusowe zgrupowania przedsiębiorstw nie mogą mieć racji bytu.

Racjonalność rozwiązań organizacyjnych, tzn. określenie struktury przedsiębiorstw i ich zgrupowań stanowić powinno jedną z podstawowych funkcji ministerstwa przemysłu i innych ministerstw gospodarczych. W polityce tej ministerstwa powinny kierować się szerokim doświadczeniem światowym i wynikami analiz rozpoznających, jak różne rozwiązania organizacyjne sprzyjają zaspokajaniu potrzeb społecznych, koordynacji produkcji, postępowi technicznemu, skuteczności ekspansji eksportowej itp. Zasady i granice regulacji państwowej w zakresie organizacji zarządzania (struktur podmiotowych) powinny być określone w nowej ustawie o przedsiębiorstwach i organizacjach gospodarczych. Doprowadzić należy do uchwalenia nowej ustawy w 1981 roku.

Sformułować można następujące orientacyjne linie organizacji struktury zarządzania:

1. Konieczne jest oparcie się na różnorodności rozwiązań organizacyjnych w zastosowaniu do konkretnych warunków każdej dziedziny. Grupowanie zakładów w przedsiębiorstwach i przedsiębiorstw w zjednoczeniach może następować na podstawie kryterium koncentracji poziomej (branżowej), pionowej (kooperacyjnej), albo jeszcze inaczej, przy czym koncentracja pozioma nie powinna dominować.

2. W szeregu dziedzin silnie związanych z postępowaniem naukowo-technicznym (naukochołonnym) skala przedsiębiorstw powinna być dostatecznie wielka, aby umożliwiać rozwijanie badań i wdrożeń naukowo-technicznych. W dziedzinach tych będą dominować rozwiązania oparte na przedsiębiorstwach wielozakładowych lub zjednoczeniach mających cechy przedsiębiorstw i grupujących przedsiębiorstwa wewnętrzne.

3. W dziedzinach pracujących bezpośrednio na potrzeby ludności nie należy dążyć do przymusowego grupowania przedsiębiorstw w zjednoczenia mające charakter monopolu. Najczęściej nie należy tu również preferować przedsiębiorstw dużych o wielotysięcznym zatrudnieniu. Lepiej opierać się na średnich i małych przedsiębiorstwach, konkurujących między sobą o pozycję rynkową. Przedsiębiorstwa te mogą się przesuwać dobrowolnie pod nadzorem państwowym. Zarządzenia byłyby powoływane dla spełnienia ściśle określonych funkcji. Tylko wyjątkowe względy mogą tu uzasadniać przymusowe grupowanie przedsiębiorstw w zjednoczenia. W omawianej dziedzinie zjednoczenia nie powinny jednak ograniczać uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych przedsiębiorstw.

4. W takich gałęziach produkcji jak energetyka lub górnictwo węgla może być celowe zgrupowanie ogółu zakładów w wielkie organizacje typu koncernowego (przedsiębiorstwa wielozakładowe). Jest to uzasadnione wówczas, gdy taka organizacja pozwala najoszczędniej zaspokoić potrzeby w skali krajowej. Należy zakładać, że te monopolistyczne rozwiązania będą wyjątkiem.

5. W niektórych dziedzinach, np. w sferze badawczo-rozwojowej, może być uzasadnione funkcjonowanie tzw. organizacji użyteczności. Od przedsiębiorstw różni się one tym, że wynik finansowy nie jest w nich nadrzędnym miernikiem oceny i kryterium wyboru. Wypływają z tego określone różnice w zasadach tworzenia funduszy i instrumentacji cenowo-finansowej.

6. Nie ma uzasadnienia utrzymywanie zasady „czystości branżowej” przedsiębiorstw. Nie powinny istnieć żadne reguły, nie pozwalające przedsiębiorstwom jednej branży podejmowania produkcji, należącej do innej branży, jeżeli nie koliduje to z racjonalnością społeczną, a wynika z interesu mikroekonomicznego.

7. Przedsiębiorstwom i zjednoczeniom należy przyznać uprawnienia do tworzenia, łączenia i likwidowania jednostek wewnętrznych. Powinny być stworzone warunki finansowe i instytucjonalne dla powstawania małych, a nawet bardzo małych przedsiębiorstw produkcyjnych, usługowych, naukowo-technicznych itp. Trzeba także zapewnić warunki dla tworzenia dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorstw, zakładanych w różnych celach — wspólnej działalności badawczo-rozwojowej, wspólnych inwestycji, wspólnej działalności handlowej itp.

Wszystkie te procesy składające się na rozwój organizacyjny nie wykluczają państwowego nadzoru

i ingerencji w rozumnych granicach. W razie powstawania nieuzasadnionych i niepożądanych społecznie monopolu organy państwowe powinny móc zmienić struktury podmiotowe z własnej inicjatywy.

8. Istnieje uzasadnienie, aby obok przedsiębiorstw państwowych działały przedsiębiorstwa komunalne, oparte na własności komunalnej. Przedsiębiorstwa te mogą działać w zakresie należącym tradycyjnie do gospodarki komunalnej, jak również w zakresie drobnej wytwórczości i usług. Przedsiębiorstwa te powinny być tworzone i nadzorowane przez władze wojewódzkie, a swymi wynikami zasilać budżety terenowe. Finansowanie ich rozwoju może być oparte na budżetach terenowych oraz kredycie bankowym. Rozważyć należy całkowite zwolnienie przedsiębiorstw komunalnych od podatków państwowych. Rozwój sektora komunalnego zapoczątkować należy przekazaniem odpowiednim jednostkom terenowym (miastom, gminom, województwom) istniejących zakładów, które kwalifikują się do zarządzania w systemie gospodarki komunalnej.

9. Każde rozwiązanie organizacyjne gwarantować powinno partycypację załóg w zarządzaniu przez samorząd robotniczy i działalność związkową. Między innymi wynika stąd zasada, iż w dużych złożonych przedsiębiorstwach oraz zjednoczeniach należy przeciwdziałać nadmiernej wewnętrznej centralizacji decyzji, przekształcaniu roli poszczególnych ogniw przedsiębiorstwa (zjednoczenia) i aktywności ich załóg.

System ekonomiczno-finansowy

Podstawowe zasady systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw, określone zostały we wstępie do rozdziału III. Są nimi:

- a) samodzielność w podejmowaniu decyzji ekonomicznych, a więc eksploatacyjnych i rozwojowych, dotyczących organizacji, pracy i płac, konkretnego kształtu udziału załóg w zarządzaniu itp.;
- b) nadrzędna rola wyniku finansowego (jako miernika syntetycznego), dającego orientację ekonomiczną działalności;
- c) samofinansowanie działalności eksploatacyjnej i rozwojowej;
- d) tworzenie motywacji na rzecz starannej i wydajnej pracy, przedsiębiorczości i dynamizmu innowacyjnego o wieloletnim horyzoncie rachunku i decyzji.

Jak już podkreślaliśmy samodzielność przedsiębiorstw w podejmowaniu decyzji ekonomicznych stanowi fundament postulowanego mechanizmu funkcjonowania gospodarki. Jest ona niezbędna przesłanką planowości gospodarki i rozwinięcia sił efektywnościowych na całym jej obszarze. Korzyści te mogą jednak wystąpić tylko wówczas, kiedy przedsiębiorstwa mają rzeczywiste możliwości wyboru ekonomicznego, tzn. dostępność czynników produkcji. Bez tego samodzielność staje się pozorna i może się degenerować. Jest to problem szczególnie istotny w najbliższych latach, w których gospodarkę zapewne cechować będzie szereg dysproporcji między popytem i podażą oraz brak cen równowagi na niektórych czy nawet wielu rynkach. Produkcyjna samodzielność przedsiębiorstw będzie więc musiała ulegać pewnym ograniczeniom. Nie mogą one jednak stać się kontynuacją dotychczasowej rutyny ustalania ilościowych zadań produkcyjnych. Trzeba również powtórzyć, że samodzielność przedsiębiorstw w dziedzinie decyzji rozwojowych nie przeczy stosowaniu

centralnej polityki w zakresie struktur gospodarczych, finansowania prac naukowo-badawczych oraz ekspansji kredytowej.

Podstawą konstrukcji systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw powinno być przyjęcie nadrzędnej roli wyniku finansowego (zysku, produkcji czystej, dochodu przedsiębiorstwa), jako podstawy racjonalności mikroekonomicznej, bez której efektywne gospodarowanie staje się dziś niemożliwe. Silne działanie wyniku finansowego jest warunkiem aktywności działania cen i różnych instrumentów finansowych, dzięki czemu przedsiębiorstwa mogą być kierowane przez ośrodek centralny za pomocą metod pośrednich. Działanie wyniku finansowego związane jest ściśle z samofinansowaniem działalności eksploatacyjnej i rozwoju.

Samofinansowanie oznacza, że z dochodów osiągniętych ze sprzedaży swej produkcji bądź świadczonych usług przedsiębiorstwa pokrywają — obok spłaty swych zobowiązań i należności wobec państwa — swoje wydatki materialne, wynagrodzenia dla pracujących oraz wydatki rozwojowe. Samofinansowanie jest podstawą wzrostu samodzielności przedsiębiorstw. Pozwala bowiem, aby — bez podważania równowagi ekonomicznej kraju — przedsiębiorstwa mogły dysponować ekonomicznymi rezultatami swej pracy. Oznacza także, że przedsiębiorstwa, które uzyskują lepsze efekty ekonomiczne, przeszłe lub przewidywane, mają lepsze możliwości dalszego rozwoju, co jest warunkiem umacniania zdrowych organizmów ekonomicznych. Zasada samofinansowania musi być jednak realizowana w taki sposób, aby podnosić dyscyplinę ekonomiczną i odpowiedzialność przedsiębiorstw za efekty pracy. Odpowiedzialność ta powinna być wyraźnie sprecyzowana przez określenie konsekwencji finansowo-ekonomicznych i organizacyjnych wówczas, kiedy przedsiębiorstwa naruszają samofinansowanie, tj. wydają więcej niż pozwalają im na to rezultaty własnej pracy. Szczególne formy samofinansowania należy dostosowywać do konkretnych uwarunkowań, a zatem traktować elastycznie.

Tworzenie systemu motywacyjnego jest zagadnieniem wielowymiarowym. Jego uwarunkowania daleko wykraczają poza sferę zjawisk ekonomicznych. Od jego siły i kierunku zależy nie tylko przekształcanie rezerw efektywności ekonomicznej w efektywność rzeczywistą, ale również zaspokajanie coraz liczniejszych i ważniejszych pozamaterialnych potrzeb i aspiracji ludzi pracy. W złożonej problematyce motywacyjnej, szczególne znaczenie posiada wydłużanie horyzontu czasowego w rachunku ekonomicznym przedsiębiorstw oraz tworzenie w nich gotowości do angażowania się w przedsięwzięcia innowacyjne, nieraz o wysokim stopniu niepewności i ryzyka.

Wychodząc z powyższych założeń proponuje się następujące kierunkowe rozwiązania systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw:

1. Kluczowym elementem systemu ekonomiczno-finansowego pozostaje sposób tworzenia funduszy wynagrodzeń w przedsiębiorstwach. Aby spełnić warunki efektywności, tworzenie to powinno:

- zapewniać silny i klarowny związek wzrostu korzyści ze wzrostem efektywności gospodarowania; w tym celu unikać należy skomplikowanych formuł i wieloskładnikowych konstrukcji,
- uwzględniać aspekty socjalne, egalitarne, wzmacniające podstawą związków zawodowych,
- nie kierować się nierealną doktryną, iż załogi mogą być w każdych warunkach obciążone pełną placową odpowiedzialnością za wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw; przestrzegać tu należy zasady równowagi uprawnień i odpowiedzialności,
- unikać rozwiązań podważających siły efektywnościowe, tzn. uni-

kać przetargowych normatywów i obciążeń progresywnych,

— uwzględniać wzrost cen detalicznych i kosztów utrzymania, jeżeli musi on następować.

Realizacja powyższych warunków wymaga odmiennych rozwiązań w pierwszym etapie reformy, tj. w latach 1982 lub 1983, w latach dalszych.

W perspektywie dalszej, być może już pod koniec pięciolecia 1981—1985, należy zakładać likwidację pozostałych dyrektyw tradycyjnych, tzn. dyrektywnych zadań i limitów (przydziałów środków), racjonalną stabilizację ogólnego poziomu cen i przewyższenie ich wewnętrznych dysproporcji, zrationalizowany system narzędzi finansowych i sprawne na ogół rynki. W takiej sytuacji umocnienie samorządności w zarządzaniu przedsiębiorstwami uzasadnia oparcie regulacji funduszy na tzw. wariacie podziałowym. W wariacie tym całość funduszy, tak wynagrodzeniowych jak i rozwojowych, powstaje jako rezultat wyników działalności przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo dysponuje całą nadwyżką ekonomiczną (dochodem przedsiębiorstwa, produkcją czystą) po uiszczeniu obciążeń na rzecz budżetu i spłacie należnych kredytów i samodzielnie dzieli ją na cele konsumpcyjne i rozwojowe. Organy centralne wpływają na ten podział za pomocą narzędzi finansowych, np. progresywnego opodatkowania dochodu w zależności od przekroczenia przez wzrost płac ogólnie określonego wskaźnika. Można też rozważyć celowość stosowania normatywnego podziału nadwyżki ekonomicznej na część przeznaczoną na cele konsumpcyjne i część przeznaczoną na cele rozwojowe. Warunkiem tego rozwiązania jest niestosowanie w ustalaniu normatywu metody uznaniowo-przetargowej.

W latach najbliższych procesy ograniczania dyrektyw i reglamentacji centralnej, racjonalizacji cen i narzędzi finansowych, a także poprawy jakości rynków, nie będą mogły być jeszcze w pełni zakończone. Wymaga to zastosowania w regulacji funduszu wynagrodzeń rozwiązań przejściowych. W związku z różnorodnością poglądów na ten temat proponuje się dwa warianty takich rozwiązań.

Wariant I

Wzrost funduszu zostaje oparty na zasadach zbliżonych do stosowanych w dotychczasowym systemie WOG, z tym że należałoby wprowadzić uproszczenia w obliczaniu produkcji czystej. Z ogólnego funduszu należałoby jednak wyodrębnić część, powiązaną ze wskaźnikiem kosztów utrzymania (część ta powinna być ustalana na podstawie przyjętego wskaźnika wzrostu średniej płacy).

Wariant II

Fundusz wynagrodzeń przedsiębiorstwa dzieli się na część niezależną od wyników finansowych organizacji, powiązaną planowo ze wskaźnikiem kosztów utrzymania, oraz część zależną od tych wyników, tworzącą czynnik motywacji efektywnościowej. W regulacji obu tych części wykorzystywany jest wskaźnik średniej płacy, a nie kwoty funduszu płac. Uelastycznieniem rozwiązania ma być niewielka rezerwa centralna.

1. Oba warianty zakładają maksymalną integrację wynagrodzeń z pozostawieniem sposobu ich wykorzystania w samodzielnej kompetencji przedsiębiorstw. Zakładają też stosowanie w regulacji zasad i normatywów ogólnych lub zróżnicowanych, ale z wykluczeniem procedur uznaniowo-przetargowych. Spełnienie tego ważnego efektywnościowego warunku będzie zapewne trudne w wariantach I. W szczególowej budowie obu wariantów dużą uwagę zwrócić należy na racjonalizację zatrudnienia, pozwalając na wzrost wynagrodzeń na podstawie oszczędności w zatrudnieniu.

2. Nieuchronność przynajmniej przejściowego wzrostu ogólnego poziomu cen detalicznych i kosztów utrzymania wymaga w I etapie reformy wprowadzenia do systemu rekompensaty dochodowej oraz mechanizmu planowej indeksacji. Rekompensaty dochodowej należałoby stosować wyłącznie w razie poważnego wzrostu cen (powyżej 10—15 proc.) na artykuły najbardziej podstawowe, o dużym ciężarze gatunkowym w wydatkach rodzin robotniczych (mięso, nabiał, energia). Rekompensaty nie powinny być pełne dla ogółu ludności. Należy je różnicować za pomocą kryterium socjalnego, np. równa kwota bez względu na wysokość dochodu lub rekompensata procentowo degenerująca w miarę wzrostu dochodu (zarobku). Pozostały wzrost ogólnego poziomu cen i kosztów utrzymania powinien być objęty mechanizmem indeksacji. W planie rocznym ustalać należy konsultowane ze związkami zawodowymi i uchwalane przez Sejm wskaźniki niezależnego wzrostu płac i innych dochodów nominalnych oraz wskaźnik kosztów utrzymania o najniższych dochodach. Odchylenie rzeczywistego, rzetelnie policzonego, wskaźnika kosztów utrzymania od planowanego powinno powodować automatyczną korektę wskaźnika niezależnego wzrostu płac (wariant II) lub innych elementów płac (wariant I). Rozliczenie to przeprowadzać należy w odstępach półrocznych. Zawieszanie lub ilościowa modyfikacja automatycznej korekty może następować tylko na podstawie uchwalonej przez Sejm zmiany wskaźników planu. Przy użyciu wskaźnika kosztów utrzymania powinny być ponadto automatycznie korygowane płace minimalne oraz wszystkie terytowe stawki płac.

3. Następować powinno znaczne rozszerzenie samodzielności organizacji gospodarczych w dysponowaniu funduszami na wynagrodzenia. Wymagają tego postępowe zmiany w działaniu samorządu robotniczego i związków zawodowych oraz zamierzony wzrost uprawnień organizacji gospodarczych w sferze alokacyjnej. Należy uprawnić przedsiębiorstwa do samodzielnego wzmacniania wewnętrznych roszczeń płacowych, stosowania zróżnicowanych premii i nagród w ramach funduszu płac, tak aby wzmocnić działanie bodźców płacowych. Zmiany te staną się możliwe dzięki racjonalizacji tworzenia funduszy wynagrodzeniowych. Wzrostowi uprawnień towarzyszyć musi zasadniczy wzrost odpowiedzialności dyrekcji przedsiębiorstw za gospodarkę placową. Należy zrezygnować z doraźnego podwyższania przez szczebel centralny płac poszczególnych grup i zawodów w ramach tzw. regulacji centralnych. Przystąpić należy do energicznych prac nad przebudową i integracją taryfikatorów i tabel płac, nadając im charakter ustaleń ramowych, chroniących proporcjonalność płac w skali gospodarki narodowej, ale zapewniających funkcjonowanie systemu awansów.

Regulację tworzenia funduszu płac w przedsiębiorstwach i jego podziału powinien uzupełniać system powszechnego, progresywnego opodatkowania dochodów (a nie płac) indywidualnych.

4. W systemie ekonomiczno-financeowym przedsiębiorstw państwowych doniosłym uzupełnieniem rozwiązań motywacyjnych, o których mowa była w punktach poprzednich, pozostaje ocena kadr kierowniczych. Ocena tę będą przeprowadzać zarówno organy samorządowe, jak i organy państwowe nadzorujące przedsiębiorstwa (zjednoczenia).

Starannie opracowany system oceny państwowej powinien opierać się na dwóch kryteriach — efektywności bieżącej i przeszłej oraz dynamizmu rozwojowego. W pierwszym etapie reformy, w związku z utrzymaniem pewnego zakresu dyrektyw zadaniowych i limitów, kryteria te będą musiały być uzupełnione kryterium dyscypliny planu. Ocena w zakresie efektywności bieżącej i dy-

namizmu rozwojowego ma wyrażać stopień, w jakim kierownictwo organizacji gospodarczej wykorzystało stojące przed nim szanse w tych dziedzinach. W ocenie tej trzeba wykorzystać szeroki wachlarz metod, jaki stawia do dyspozycji dzisiejszy poziom wiedzy. W ocenie efektywności bieżącej i przeszłej decydująca pozostaje poprawa miernika syntetycznego przyjętego w regulowaniu funduszy wynagrodzeń. Ocena dynamizmu rozwojowego jest zagadnieniem znacznie bardziej złożonym, wymagającym mierników i szacunków dodatkowych.

System ocen będzie wymagał utworzenia w państwowych organach nadzorujących (ministerstwach gospodarczych) zespołów wysoce kompetentnych i niezależnych ekspertów. Warunkiem motywacyjnej skuteczności systemu jest uznanie ocen za podstawę państwowych decyzji osobowych i wynagrodzeniowych w stosunku do członków dyrekcji. Wiąże się z tym przekonanie, że systemu premiowania kadry kierowniczej przedsiębiorstw. Premie tej kadry, tak jak i jej wynagrodzenia podstawowe, będą wypłacane ze zintegrowanego funduszu wynagrodzeń przedsiębiorstwa.

Ważnym wzmocnieniem motywacyjnego działania systemu ocen powinna być presja finansowa uruchamiana w stosunku do jednostek ponoszących straty. Presja ta wraz z jej głównym narzędziem — groźbą utraty przez organizację dotychczasowego statusu — ma w szczególności przełamywać zubożniający stosunek kadry kierowniczej do rachunku kosztów.

5. W systemie motywacyjnym przedsiębiorstw rosnącą rolę powinny odgrywać bodźce pozamaterialne. Będzie temu służyć rozwijanie samorządu robotniczego oraz innych form uczestnictwa pracowników w organizowaniu i kierowaniu procesami pracy. Zakres i siła motywacji pozamaterialnej powinna się umacniać w miarę postępu przeobrażeń stosunków społeczno-politycznych oraz wzrostu poziomu oświaty ogólnej i wiedzy zawodowej.

6. Lepsze wykorzystanie istniejącego majątku trwałego, stanowiącego wielką potencjalną rezerwę gospodarki, wymaga przesuwalności siły roboczej, czyli uelastycznienia gospodarki jej zasobami w poszczególnych przedsiębiorstwach. W ustroju socjalistycznym w związku z ograniczeniami społeczno-politycznymi jest to problem szczególnie trudny. Proponuje się tu dwa kierunki rozwiązań:

A) Stworzenie silnych motywacji ekonomicznych, skłaniających do zwalniania zbędnego zatrudnienia i niedopuszczenia do jego powstawania. Motywacje te wymagają: zniesienia limitów zatrudnienia; uzależnienia wzrostu zarobków od likwidacji przerostów w zatrudnieniu; ograniczenia dotacji na pokrycie niedoborów finansowych przedsiębiorstw. W razie przejściowego regulowania funduszu wynagrodzeń za pomocą średniej płacy (wariant II), położyć należy szczególny nacisk na urządzenia motywacyjne, skłaniające do racjonalnej gospodarki siłą roboczą, np. w systemie państwowych ocen kadr kierowniczych. Zasady te muszą mieć charakter trwały celem wykształcenia nowych postaw przedsiębiorstw i załóg w tej dziedzinie. Wymagają one również silnego zaangażowania społecznego ze strony organów przedstawicielskich — samorządu robotniczego, Sejmu i rad narodowych. Proponuje się, aby o dotacjach finansowych dla przedsiębiorstw decydował Sejm lub rady narodowe.

B) Uwolnienie zakładów pracy od obowiązku zapewnienia zwalnianym ludziom akceptowanych przez nich miejsc pracy. Zamiast tego wprowadzić należy zasilki na przekwalifikowanie i usprawnić służby pośrednictwa pracy.

Rozwiązania powyższe mają duże znaczenie dla wzmocnienia motywacji dobrej pracy. W ostatnich mie-

siach motywacje te uległy dalszemu osłabieniu, co wymaga, by rozwój ku samodzielnoci i samorządności bezwzględnie łączył z silną stymulacją dobrej pracy.

7. Zharmonizowanych rozwiązań na wielu odcinkach wymaga zasadnicze zwiększenie dyspozycyjności środków produkcji. Powinno temu służyć:

a) znoszenie dyrektyw produkcyjnych podważających i łamiących więzi kooperacyjno-zaopatrzeniowe,

b) radykalne ograniczenie rozdziału materiałowemu już w początkowym etapie reformy (w perspektywie dalszej ma być ono całkowicie zniesione). Lista pozycji reglamentowanych powinna obejmować jedynie grupy materiałów podstawowych o wielorakim zastosowaniu, znajdujących się w ostrym niedoborze.

8. Znacznemu rozszerzeniu uleg powinny uprawnienia i możliwości przedsiębiorstw w dziedzinie inwestycji i działalności badawczo-rozwojowej. Już w pierwszym etapie reformy nie należy stosować w tej dziedzinie żadnych zadań dyrektywnych i limitów w odniesieniu do przedsiębiorstw. Nie krępowane powinno być dysponowanie środkami zgromadzonymi w funduszu rozwoju i w funduszu postępu techniczno-ekonomicznego. Uzupełniające środki na rozwój będą mogły przedsiębiorstwa czerpać z kredytu bankowego przyszanowanego przez konkursy efektywnościowe. W dalszej perspektywie uzyskanie kredytu inwestycyjnego będzie uzależnione od rzetelnie policzonej projektowej stopy oprocentowania. Uelastycznieniu działalności inwestycyjnej służyć powinny proponowane rozwiązania w zakresie importu i obrotu zaopatrzeniowego. W tym celu trzeba odbiurokratyzować i uelastycznić zasady obrotu elementami majątku trwałego pomiędzy przedsiębiorstwami.

Należy oczekiwać, iż nowa pozycja przedsiębiorstw i zrationalizowane warunki ich działania zapewnią rzetelność rachunku efektywności inwestycji i należyty udział inwestycji modernizacyjnych.

9. Zasadę samofinansowania przedsiębiorstw w ujęciu globalnym proponuje się stosować dynamicznie, z uwzględnieniem warunków ich działania i zmian.

W perspektywie dalszej, być może już pod koniec pięciolecia 1981—1985, nie powinno być żadnego automatycznego pokrywania finansowych niedoborów przedsiębiorstw przez budżet. Państwo nie będzie tu podejmować zobowiązań co do wysokości płac i innych wydatków przedsiębiorstw. Ma o nich decydować wypracowana przez przedsiębiorstwo produkcja czysta (dochód przedsiębiorstwa), a w handlu — dochód czysty — po skorygowaniu obciążeniami i dopłatami ustalonymi na zasadach ogólnych. Ewentualne ratowanie dochodów przedsiębiorstw przez władze finansowe za pomocą ulg podatkowych, dotacji, zgody na niedokonywanie odpisów amortyzacyjnych itp. — powinno zastępować na podstawie indywidualnych decyzji i na indywidualnie ustalanych warunkach. W procedurze tej ostatnie słowo ma należeć do organów przedstawicielskich (Sejm, rady narodowe). Konsekwencją powyższego rozwiązania jest dopuszczenie postępowania upadłościowego. Dochodziłoby do niego w sytuacjach, w których organizacja byłaby niezdolna do wywiązania się ze swoich zobowiązań, a wierzyciele, przede wszystkim władze finansowe i bank kredytujący, nie godziliby się na ustępstwa.

W pierwszych latach reformy zasady samofinansowania muszą być odmienne w związku z zakładaną sytuacją w zakresie cen i dyrektywności kierowania centralnego, a także regulacji funduszy wynagrodzeniowych. W okresie tym główny nacisk położyć należy na efektywnościowe zasady tworzenia poszczególnych funduszy. Przedsiębiorstwa powinny móc tworzyć fundusze w

należnej wysokości także wówczas, kiedy suma tych funduszy przekracza wygospodarowaną nadwyżkę ekonomiczną przedsiębiorstwa. Inaczej mówiąc, straty i niedobory zysku względem należnych odpisów na fundusz rozwoju pokrywałyby budżet. W pewnych sytuacjach powinien w nich również częściowo partycypować bank kredytujący. Automatyzmowi subwencjonowania strat i niedoborów zysku powinien tu towarzyszyć automatyzm przejmowania przez budżet całej nadwyżki zysku netto ponad należne odpisy na fundusz rozwoju.

Dopuszczone w pierwszych latach reformy subsydiowanie niedoborów finansowych przez budżet ma następować przy silnej motywacji efektywnościowej mierzonej wynikiem finansowym. Proponuje się, aby ponadto władze finansowe łączyły od subsydiowanych przedsiębiorstw skonkretyzowanego w czasie programu usunięcia deficytowości. Niezadowolający program, lub niezadowolająca jego realizacja powinny powodować dotkliwe sankcje. Polegałyby one na obniżeniu ocen kadry kierowniczej, bądź (i) urzędowej reorganizacji, zmieniającej status jednostki czy nawet stawiającej ją w stan likwidacji. Należy opracować dokładną procedurę tego rozwiązania, usankcjonować ją prawnie i stosować konsekwentnie.

11. Zasadniczo ograniczyć należy funkcje redystrybucyjne wyższych szczebli zarządzania względem przedsiębiorstwa. Proponuje się w tym celu:

— znieść wszelkie formy redystrybucyjnej aktywności ministerstw gałęziowych, z wyjątkiem dysponowania przez nie odpowiednimi wydziałami funduszy prac badawczych,

— nie stosować przetargowo indywidualizowanych norm efektywnościowych wobec przedsiębiorstw wszelkich typów,

— radykalnie ograniczyć scentralizowane fundusze zjednoczeń i ich redystrybucyjne funkcje, zwłaszcza w przypadku zjednoczeń grupujących przedsiębiorstwa o nieograniczonych funkcjach.

Poza zjednoczeniami mającymi charakter przedsiębiorstw i grupujących je przedsiębiorstwa wewnętrzne, podmiotami rozliczeń z budżetem w pełnym zakresie mają pozostać przedsiębiorstwa. Jest to niezbędne celem wykorzystania rezerw efektywnościowych zawartych w instrumentacji finansowej.

Bezpośrednie narzędzia kierowania centralnego w funkcjonowaniu przedsiębiorstw

W umacnianiu pozycji przedsiębiorstw — głównego kierunku reformy — sprawą podstawową pozostaje zakres i formy bezpośrednich narzędzi kierowania procesami alokacyjnymi przez władze państwowe. Wśród tych narzędzi szczególną uwagę powinna być zwrócona na dyrektywne zadania i limity (przydziały) środków, określane mianem dyrektyw tradycyjnych. Dominacja tych dyrektyw wśród narzędzi kierowania centralnego stanowi główną cechę nakazowo-rozdzielczego systemu funkcjonowania gospodarki. Bez przezwyciężenia tej dominacji nie jest możliwa żadna poważna reforma mechanizmu gospodarczego. Jest to więc zadanie zasadnicze, ale bodajże najtrudniejsze. Dotychczasowa trwałość opierania się na dyrektywach tradycyjnych w zarządzaniu gospodarką wynika nie tylko z wieloletnich nawyków wspartych przez doktrynę, ale również z faktu, iż decyzji planu w zakresie szczegółowych struktur produkcji, obrotu i spożycia najczęściej nie daje się realizować za pomocą narzędzi pośrednich.

Proponuje się przyjęcie w tej materii następujących tez kierunkowych:

1. Docelowo ma nastąpić całkowita likwidacja dyrektyw tradycyjnych. Przedsiębiorstwa samodzielnie zatwierdzać będą swoje plany długookresowe i operatywne. Zadania i środki w tych planach ustalać będą same przedsiębiorstwa, kierując się swoim mikroekonomicznym kryterium, parametrami rynku oraz ogólnie obowiązującymi normami państwowymi. Jednakże wobec warunków istniejących i spodziewanych w najbliższych latach dojście do tego rozwiązania musi być procesem.

2. W I etapie reformy trzeba dopuścić przejściowe stosowanie do- kładnie określonej ilości zadań dyrektywnych i limitów (przydziałów) środków. Powinny być one konsekwentnie znoszone wraz z usuwaniem podażowych niedoborów i poprawą rynku. Proponuje się, aby dyrektywy te dotyczyły:

A) Alokacji niektórych surowców i materiałów podstawowych o wielobranżowym przeznaczeniu. Wobec ich przejściowej reglamentacji użytkownicy musieliby otrzymywać limity bądź przydziały, zaś producenci — zadania dotyczące dostaw. Państwowych limitów i dyrektyw wobec producentów nie należy stosować w zakresie pozostałych materiałów w przejściowym niedoborze, których alokacja zostaje oparta na przymusowej centralizacji zakupu (urzędowym monopsonie) i wytycznych dla central zaopatrzenia.

B) Alokacji niektórych towarów na zaopatrzenie ludności. Utrzymywanie się przejściowych niedoborów może wymagać przymusowej centralizacji zakupu, połączonej z państwowymi wytycznymi (np. dotyczącymi preferencji dla tzw. standardów), czy nawet rozdzielnikami obowiązyjącymi przedsiębiorstwa handlu wewnętrznego. Regulacja ta nie wymaga dyrektyw zadaniowych wobec przedsiębiorstw produkcyjnych.

C) Handlu zagranicznego. Zakłada się zagregowane (finansowe) limity importowe w obrotach z II obszarem płatniczym. W jednym z rozwiązań wariantowych (wariant II) przewiduje się również finansowe i zagregowane zadania eksportowe w II obszarze płatniczym.

D) Jakość produkcji. Dyrektywne zadania powinny dotyczyć znaków jakości lub innych równorzędnych atestów niezależnych.

3. Należy łagodzić antyefektywnościowe skutki dyrektyw tradycyjnych, niezbędnych w etapie I. W tym celu zakłada się:

— dążenie do nadania dyrektywom horyzontu wieloletniego przez wyprzedzanie ich z planu 5-letniego; trzeba dopuścić korygowanie tych dyrektyw, ale tylko w razie rzeczywistej konieczności i z zachowaniem procedury chroniącej interesy przedsiębiorstwa,

— zapewnienie dyrektywom przez odpowiednie motywowanie formy tzw. warunków brzegowych, czyli dyscypliny realizacyjnej, niestworzenia konkurencyjnych celów,

— racjonalizację mierników przy użyciu których formułowane są dyrektywy,

— elastyczność dostosowań poza obrębem dyrektyw.

4. Skuteczne ograniczanie dyrektyw tradycyjnych wymaga gwarancji instytucjonalnych oraz ustawowych. Gwarancje instytucjonalne stanowiłaby nowa pozycja samorządu robotniczego, przebudowa roli ministerstw gałęziowych oraz zmiany w organizacji zarządzania sektorem przedsiębiorstw. Gwarancja ustawowa wymaga określenia w ustawie o przedsiębiorstwie granic dyrektywnej ingerencji państwa w gospodarkę przedsiębiorstw, wraz ze skuteczną procedurą wykonawczą tego ograniczenia. Ustawa powinna wyraźnie stwierdzać, że przedsiębiorstwo jest samodzielną jednostką gospodarczą oraz że ograniczenie tej samodzielności wymaga w każdym

wypadku niewątpliwej podstawy prawnej.

5. Ważną i trwałą rolę w funkcjonowaniu przedsiębiorstw powinny odgrywać inne — poza dyrektywami tradycyjnymi — narzędzia bezpośrednie. Należy je usilnie rozwijać, bowiem są w nich zawarte szerokie możliwości efektywnego podporządkowywania działalności przedsiębiorstw korzyściom ogólnospołecznym. W skład tych narzędzi wchodzi:

A) Akceptacja przez organy państwowe projektów ważniejszych przedsięwzięć inwestycyjnych, badawczo-rozwojowych i dotyczących współpracy z zagranicą. Jest to wprawdzie pewna forma dyrektywy, nie niszczy ona jednak mikroekonomicznego rachunku i przedsiębiorczości.

B) Alokacyjne normy ogólne, wolne od uznaniowo-przetargowej indywidualizacji. Głównymi obszarami ich stosowalności są warunki pracy, ochrona środowiska i normalizacja produkcji.

C) Informacje planistyczne i inspiracje uzupełnione oddziaływaniem wykonawczym oraz — w razie potrzeby — świadczeniami budżetowymi. Powinny stać się te narzędzia istotnym czynnikiem ukierunkowyjącym aktywność przedsiębiorstw i wzbogacającym parametry ich rachunku. Zakłada się więc, że organy centralne przekazują przedsiębiorstwom informacje, mogące mieć dla nich znaczenie w prawidłowym podejmowaniu decyzji planowych. Informacje te nie mogą dotyczyć ilościowych ustaleń planu przedsiębiorstw. Organy centralne mogą również żądać przekazywania im przez przedsiębiorstwa pewnych ustaleń z zakresu planów przedsiębiorstw zwłaszcza dotyczących zamierzeń rozwojowych. Ma to być czysto informacyjny charakter i stosowane być powinno ze szczególnym umiarem. Pożądane informacje powinny się mieścić w zasadzie na jednym formularzu.

Społeczne współzrędnienie przedsiębiorstwem

Wzrost uprawnień decyzyjnych przedsiębiorstw i racjonalizacja zasad ich działania umożliwiają, a zarazem wymagają rozwinięcia udziału czynników społecznych w ich funkcjonowaniu. Powodzenie reformy na tym polu będzie miało decydujący wpływ na stosunek załóg do miejsc pracy, na to, czy ugruntuje się konfliktowy model stosunków przemysłowych z właściwymi mu zaburzeniami gospodarczymi i społecznymi, czy też model współpracy oparty na poczuciu współgospodarstwa i współdecydowania o losach zakładu pracy.

1. Na czoło wysuwa się w tej dziedzinie dokonanie przełomu w pozycji i zasadach działania samorządu robotniczego w zakładach, przedsiębiorstwach i innych organizacjach gospodarczych. Celem tego nie można będzie osiągnąć bez odbudowy rad robotniczych jako decydującego ogniw samorządu. Za takim rozwiązaniem przemawiają:

a) głęboko zakorzeniona tradycja, b) powszechna wybierność rad, c) niewystępowanie w systemie rad scentralizowanej struktury hierarchicznej, kolidującej z suwerennością organów załogi, d) odrębność funkcji współdecydowania o gospodarce przedsiębiorstw, wymagająca wyspecjalizowanych organów samorządowych, e) pozycja nowych związków zawodowych i cele, jakie one przed sobą stawiają.

Wybory do rad powinny być w pełni demokratyczne, umożliwiające powołanie do nich ludzi cieszących się największym zaufaniem załóg. Wybory te należy przeprowadzić możliwie niezwłocznie, rozwiązując jednocześnie obecne konferencje samorządu robotniczego.

2. Uprawnienia stanowiące samorządu powinny objąć wszystkie decyzje i inicjatywy organizacji, które: a) są istotne dla funkcjonowania i rozwoju zakładu pracy, b) mogą być kompetentnie podejmowane przez samorząd. Zakres inicjatyw, opiniodawczych i kontrolnych funkcji samorządu powinien być nieograniczony.

Decyzje szczebli wyższych dotyczące nominacji na stanowiska kierownicze i odwoływania z tych stanowisk powinny, już w pierwszych latach reformy, podlegać akceptacji przez samorząd. W sprawach dotyczących obsady na stanowiskach kierowniczych samorządowi należy zapewnić prawo do inicjatyw. W perspektywie dalszej uprawnienia samorządu w tej dziedzinie należy rozszerzać. Kadrowe decyzje samorządu wymagałyby wówczas akceptacji nadzorującego organu państwowego.

W funkcjonowaniu przedsiębiorstw i ich samorządu podstawową procedurą wyrażającą nowe stosunki stałaby się coraz bardziej autonomiczny plan przedsiębiorstwa z szerokim blokiem decyzji samorządu. W sposób harmonijny łączyłby on w sobie zarówno zadania podziałowe, konsumpcyjne, jak i efektywnościowe, produkcyjne. Można by go nazwać swego rodzaju „umową społeczną”. W umowie tej jednak kadra kierownicza występowałaby coraz konsekwentniej w roli sztabu i aparatu wykonawczego samorządu.

3. Nową pozycję rad robotniczych i zaktualizowane uprawnienia samorządu uwzględnić należy w znowelizowanej ustawie o samorządzie robotniczym lub o organizacjach gospodarczych (przedsiębiorstwach). Jednakże w związku z tym, iż przygotowanie tych skomplikowanych regulacji prawnych nie może być wykonane natychmiast, a odnowa samorządu robotniczego jest sprawą niezwykle pilną, o wielkim wydźwięku politycznym i społecznym, proponuje się:

— anulowanie niezwłocznie, jeszcze przed I etapem reformy ustawy o samorządzie z 1958 r. oraz wytycznych Biura Politycznego KC PZPR i CRZZ z 1978 r. w sprawie kierunków rozwoju, regulaminu i wyborów do samorządu robotniczego,

— ustanowienie w trybie pozaustawowym na okres najbliższy tymczasowego samorządu robotniczego, którego organem jest rada robotnicza

4. Doniosłym składnikiem stosunków społecznych w przedsiębiorstwach i na wszystkich szczeblach kierowania procesami gospodarczymi już się stały i niewątpliwie pozostaną niezależne związki zawodowe. Zasadniczym zadaniem, jakie stawiają przed sobą niezależne związki jest ochrona interesów ludzi pracy i ich reprezentowanie wobec władz państwowych. Związki zawodowe stają się głównym partnerem administracji gospodarczej i władz w podejmowaniu wszelkiego rodzaju decyzji określających szeroko rozumiane warunki pracy. Dotyczy to zarówno skali przedsiębiorstw, jak i skali makroekonomicznej, w tym makroproporcji planów centralnych.

Harmonijne wbudowanie tego składnika w cały system społeczno-ekonomiczny wymaga równoległego i intensywnego rozwoju innych podstawowych form udziału ludzi pracy w kierowaniu gospodarką — samorządu robotniczego, rad narodowych i Sejmu.

5. Zachodzi pilna potrzeba podjęcia szeregu działań na rzecz humanizacji pracy. Należy odbiurokratyzować procedury budowy programów humanizacji pracy i zapewnić pomoc ze strony organów państwowych i instancji partyjnych w budowie i realizacji programów. Zatwierdzanie programów i kontrola ich realizacji powinny należeć do kompetencji organów pracowniczych: rad robotniczych i związków zawodowych.

6. Ważnym elementem rozwiniętego systemu samorządności jest informacja o stanie gospodarki w poszczególnych przedsiębiorstwach i innych ogniwach. Informacja ta powinna:

— Charakteryzować w sposób obiektywny istotne zmiany zachodzące w otoczeniu przedsiębiorstwa. (chodzi tu o zmiany importowanych przez przedsiębiorstwo surowców i innych środków produkcji oraz wyrobów eksportowanych, kosztów własnych zużywanych czynników produkcji, popytu na rynku wewnętrznym na produkowane przez przedsiębiorstwo wyroby itp.

— Przedstawiać obiektywnie procesy zachodzące wewnątrz przedsiębiorstwa i w jego poszczególnych ogniwach, uprzedzać o skutkach występujących tendencji, pobudzać do zastanowienia się nad koniecznymi przedsięwzięciami zapobiegającymi nieefektywności itp.

Organizacje spółdzielcze

Konieczny jest szeroki program działań zmierzających do odbudowy autentycznych mechanizmów spółdzielczych we wszystkich pionach spółdzielczości. Położyć należy szczególny nacisk na rozwój spółdzielni pracy w przemyśle, usługach i innych działach, w tym przede wszystkim w rolnictwie. Musi się z tym wiązać zwiększenie ich uprawnień decyzyjnych, racjonalizacja ekonomiczno-finansowych zasad ich działania oraz zmiana stosunków między spółdzielniami a organami spółdzielczymi wyższych szczebli.

1. Należy przede wszystkim dokonać odpowiednich zmian w organizacji spółdzielczości, w kierunku:

A) Umocnienia spółdzielni jako podstawowej jednostki gospodarczej;

B) Dostosowania wielkości spółdzielni do możliwości bezpośredniego wpływu członków spółdzielni na zarządzanie gospodarką i działalność społeczno-kulturalną. Wymagać to będzie wyodrębnienia spośród istniejących obecnie organizacji tych jednostek, które ze względu na wielkość zatrudnienia i rozmiary produkcji oraz zasięg działania są spółdzielniami tylko z nazwy. W jednostkach tych nie da się wprowadzić spółdzielczych form zarządzania. Do takich organizacji należą przykładowo „Hortex”, wielkie kombinaty mleczarskie itp.

C) Stworzenia warunków do powstawania nowych spółdzielni o różnorodnej działalności produkcyjnej i usługowej. Np. w spółdzielni ogrodniczo-warzywniczej powinni zrzeszać się producenci warzyw i owoców bezpośrednio zainteresowani wynikami działalności tej organizacji. W spółdzielniach spożywców „Społem” członkostwo powinno być ograniczone do osób zamieszkujących osiedle lub kilka osiedli, gdzie sklepy zaopatrują ludność miejscową i jako spółdzielnie mogą pozostawać pod rzeczywistą kontrolą nabywców.

D) Zapewnienia możliwości zrzeszania się jednostek drobnej wytwórczości w spółdzielnię osób prawnych. Szczególnie dotyczy to województw, gdzie liczba przedsiębiorstw — zarówno spółdzielczych i państwowych — jest stosunkowo niewielka. Spółdzielnia osób prawnych, grupująca np. podmioty jedno lub wielobranżowe może działać na podstawie ustawy o spółdzielniach i być zarządzana samorządnie ze wszystkimi tego skutkami finansowymi. Jednocześnie może pozostawać pod nadzorem wojewody pod względem prawidłowości realizowania kierunków gospodarczych zgodnych z polityką województwa.

E) Uproszczenia biurokratyzowanej wieloszczeblowej nadbudowy administracyjnej zarządzania spółdzielniami. Dotychczasowa jej postać w formie centralnych związków spółdzielczych powinna zmienić swój charakter i funkcje.

Zamiast drobiazgowego zarządzania spółdzielniami centralne związki powinny stać się:

— reprezentantami interesów spółdzielczych wobec władz państwowych;

— organizatorami działalności samorządowej, społeczno-wychowawczej i socjalnej;

— jednostkami niosącymi pomoc w zakresie doradztwa prawno-organizacyjnego, stosowania ustawy o spółdzielniach i ich związkach, wykładni przepisów państwowych itp.;

— organizatorami współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej spółdzielczości w skali międzynarodowej;

— jednostkami usługowo-pomocniczymi dla spółdzielni w rozwiązywaniu problemów naukowo-technicznych oraz innych problemów o charakterze ogólnokrajowym;

— jednostkami pełniącymi funkcje kontrolno-rewizyjne w stosunku do zrzeszonych spółdzielni.

F) Zrzeszenia się spółdzielni w związki wojewódzkie, regionalne i branżowe na zasadzie dobrowolności. Były one tworzone dla realiza-

cji wspólnych przedsięwzięć gospodarczych, społecznych i kulturalno-oświatowych.

2. Spółdzielnie powinny charakteryzować się samodzielnością gospodarczą i pełną samorządnością, włącznie z wyborem władz spółdzielni. W obecnej praktyce zarządy spółdzielni powoływane są i odwoływane w ramach decyzji administracyjnych.

Niezbędne jest wprowadzenie zmian w dotychczasowych zasadach uczestnictwa członków w tworzeniu zasobów spółdzielni. Powinno to następować przez wzrost wkładów członkowskich, wyższe oprocentowanie wkładów i powiększenie części czystej nadwyżki dzielonej według wkładów.

Zmienić należy system finansowy spółdzielni w kierunku pozostawienia w przedsiębiorstwie dostatecznych środków na rozwój i działalność społeczno-kulturalną.

3. Działalność spółdzielni powinna być powiązana z gospodarką państwa za pomocą:

— stosowanych przez organy państwowe narzędzi finansowo-eko-

nomicznych (ceny, podatki, kursy walutowe itp.),

— decyzji o tworzeniu nowych jednostek spółdzielczych,

— korzystania przez spółdzielnie z kredytów bankowych na ogólnie obowiązujących zasadach,

— polityki płac, określanej m. in. w układach zbiorowych,

— przydziałów surowców i materiałów w zakresie stosowanej reglamentacji (I etap reformy).

Plany spółdzielni powinny być sporządzane i zatwierdzane przez władze samorządowe dla potrzeb własnych. Jednakże podobnie jak w przedsiębiorstwach państwowych, organy państwowe mogą żądać od spółdzielni pewnych informacji o ustaleniach planowych.

4. Spółdzielczości stworzyć należy warunki dla silnego konkutowania z zakładami prywatnymi. Konieczna w tym celu jest zmiana wielu przepisów i ograniczeń obowiązujących w spółdzielczości i stworzenie spółdzielniom warunków prężności i inicjatywy gospodarczej. W tym kierunku działać też powinny inspirowo i pobudzające władze wojewódzkie.

IV. NARZĘDZIA POŚREDNIE (REGULATORY PARAMETRYCZNE) CENTRALNEGO KIEROWANIA PRZEDSIĘBIORSTWAMI

W zespole narzędzi kierowania przedsiębiorstwami przez szczebel centralny główna linia reformy musi polegać na rozszerzaniu roli narzędzi pośrednich (parametrycznych) oraz zasileń informacyjnych, racjonalizujących rachunek ekonomiczny przedsiębiorstw. W budowie zmodernizowanego systemu narzędzi pośrednich kierować się należy następującymi zasadami:

A) Narzędzia te powinny umożliwiać osiąganie zaplanowanych proporcji podziału dochodu narodowego i dochodów budżetu państwa. Wypływa stąd postulat odpowiedniej adaptacyjności narzędzi.

B) Narzędzia mają zapewnić umacnianie proefektywnościowych motywacji w organizacjach gospodarczych. Wymaga to: 1) uzależnienia płacowych i rozwojowych możliwości organizacji od ich efektywności, 2) operowania normami (stawkami) ogólnymi lub różnicowanymi, ale w sposób nie zagrażający obiektywności wyników finansowych i postawom efektywnościowym, 3) unikania obciążeń progresywnych.

C) Narzędzia mają służyć umacnianiu równowagi gospodarczej i stabilizacji ogólnego poziomu cen. Chodzi więc o przeciwdziałanie presji inflacyjnej lub ograniczanie jej rozmiarów.

D) Narzędzia mają przyczyniać się do dostarczania przedsiębiorstwom informacji umożliwiających rachunek i wybory efektywnościowe. Chodzi o: 1) poprawne normy wyceny zasobów deficytowych, 2) nieodrywanie — poza uzasadnionymi wyjątkami — cen dla producenta od cen dla użytkownika, 3) niepodważanie impulsów efektywnej substytucji, zawartych w relacjach cen i wielkości cenopodobnych oraz w ich zmianach.

E) Narzędzia mają sprzyjać płynnemu zasilaniu przedsiębiorstw w środki finansowe niezbędne do zrealizowania przedsięwzięć, zweryfikowanych mikrorachunkiem i zgodnych z preferencjami planu centralnego.

F) Konstrukcja narzędzi powinna być maksymalnie przejrzysta i prosta. Jest to ważne zarówno ze wzglę-

du na skuteczność operowania narzędziami przez szczebel centralny, jak i oddziaływanie na przedsiębiorstwa.

Ceny

1. Tradycyjna koncepcja opierania poziomu cen zaopatrzeniowych na poziomie całkowitych kosztów krajowych jest niewystarczająca. W kształtowaniu poziomu cen zaopatrzeniowych dążyć należy do najbardziej konsekwentnego i zharmonizowanego stosowania:

a) zasady równoważenia (bilansowania rynków) z aktywnym udziałem ceny w tym procesie,

b) racjonalnego zbliżania relacji cen krajowych do relacji cen na rynkach światowych (cen uzyskiwanych w eksporcie, płaconych w imporcie, lub alternatywnego importu i eksportu).

Tylko przy spełnieniu obu tych warunków poziom ceny zaopatrzeniowej zbliżony do poziomu całkowitego krajowego kosztu produkcji może być uznany za społecznie racjonalny.

W perspektywie dalszej, orientacyjnie pod koniec 5-lecia 1981—1985, realizacja powyższych zasad powinna przebiegać w warunkach wymagalności złotych obiegowych w imporcie oraz zasadniczego uelastycznienia względem cen popytu przedsiębiorstw na środki produkcji. Spełnienie tych warunków może być uznane za sprawdzian pomyślnego zrealizowania reformy systemowej i przezwyciężenia dysproporcji w strukturze gospodarki. Wtedy ogólna zasada racjonalnego kształtowania poziomu cen zaopatrzeniowych staje się prosta. Stanowi ją równoważenie danego zaopatrzeniowego rynku z pełnym uwzględnieniem wpływu na ten rynek importu i eksportu po cenach transakcyjnych.

2. W etapie początkowym rozwiązania muszą być bardziej skomplikowane. Poziom cen na szereg grup zaopatrzeniowych nie będzie mógł zapewnić zbilansowania rynku. Proponuje się, aby ceny środków produkcji wytwarzanych w kraju i pochodzą-

cych z importu z I obszaru płatniczego ustalone były na poziomie możliwie najbliższym poziomowi wyrażającemu aktualny stopień deficytowości tych produktów. W procedurze tej uwzględniać należy realny wpływ eksportu i importu na kształtowanie się bilansów. W przypadku surowców i materiałów o szerokim zastosowaniu, których przejściowy niedobór wymagać będzie reglamentacji, uruchamiać należy uzupełniający obrót komercyjny o podwyższonych cenach zapewniających równowagę. Po cenach komercyjnych powinien odbywać się swobodny obrót nadwyżek poza dyrektywnymi dostawami i rozdzielnictwem. Ceny te działałyby zarówno wobec odbiorców, jak i dostawców.

W etapie początkowym zakłada się reglamentację importu ze strefy nerublowej. Wiążące się z tym rozwiązania cenowe proponuje się w ujęciach wariantowych, o czym wstępnie była mowa w rozdziale II. W jednym z wariantów (wariant II) zakłada się stosowanie dwóch kursów walutowych: podstawowego dla obrotu objętego dyrektywami i limitami oraz komercyjnego w obrocie pozadyrektywnym. Za środki produkcji importowane z II obszaru płatniczego przedsiębiorstwa płać ceny transakcyjne. Jest to równoznaczne z przejściowym występowaniem dwóch poziomów cen na te same produkty zależnie od formy obrotu.

Jeżeli jednak komercyjny kurs walutowy nie zostanie zastosowany, rozwiązaniem zastępczym (wariant I) powinno być wiązanie poziomu cen zaopatrzeniowych na rynku krajowym z poziomem uzyskiwanym przez danego producenta w eksporcie do strefy nerublowej (rozwiązanie węgierskie). Jego uzupełnieniem są ceny zbytu materiałów i surowców importowanych na poziomie cen transakcyjnych. Przyjęcie bazy cen eksportowych nie może być powszechne i wymaga skomplikowanej procedury. Jednakże posiada ono walory niepodważalne — zapoczątkowanie ekonomicznej presji wobec producentów, aby osiągnęli międzynarodowe standardy efektyw-

ności oraz realny mechanizm zbliżania cen krajowych do cen światowych. W rozwiązaniu tym należy przyjąć, że poziom cen wielu środków produkcji będzie musiał być ustalony na innej bazie niż cena eksportowa. Proponuje się, by bazę tę stanowił poziom ceny możliwie najbliższy aktualnym warunkom deficytowości.

3. Reforma cen zaopatrzeniowych mająca nastąpić na ogół z początkiem 1981 roku nie zapewni realizacji zasad, o jakich mowa była wyżej. Niemniej jednak powinna pozwolić na przewyższenie najbardziej ewidentnych dysproporcji. Wprowadzając reformę systemu, tzn. w latach 1982 lub 1983, należy opracować scenariusze możliwie najszybszego przechodzenia od układu cen zaopatrzeniowych w 1981 do układów odpowiadających założeniom reformy systemowej. W tym celu należy m. in. jak najszybciej podjąć stałą analizę cen na rynkach alternatywnych dostawców.

4. System i politykę cen detalicznych oprócz należy na zasadzie równowagi podaży z popytem. Przy istnieniu popytu odłożonego, szybkim wzroście płać i innych dochodów nominalnych oraz przy ograniczonych możliwościach wzrostu podaży jest to równoznaczne z zaakceptowaniem nieuchronności, przynajmniej przejściowo, wzrostu ogólnego poziomu cen. Należy uczynić wszystko, by wzrost ten ograniczyć (oddziaływanie na popyt i podaż) i odpowiednio go regulować. Wzrost cen zapewniający równowagę jest rozwiązaniem bezwzględnie korzystniejszym, zarówno ekonomicznie jak i społecznie, niż dopuszczanie do luk inflacyjnych i rozprzeczania rynku, co pokazuje doświadczenie ostatnich lat.

W odniesieniu do niektórych grup produktów może być jednak konieczna względnie trwała ochrona niższego poziomu cen, niż wynika to z aktualnych warunków równowagi. Należy wówczas stosować dwa rozwiązania alternatywne: a) racjonowanie (kartki) zaopatrzenia, uzupełnione obrotami i cenami komercyjnymi na poziomie równowagi, b) uznanie produktu za tzw. standard, co oznacza urzędowo usztywnioną cenę, w razie potrzeby subsydiowaną dotacją obrotową, wraz z obowiązkiem zapewnienia stałej, niezakłóconej sprzedaży. Rozwiązanie pierwsze powinno być ograniczone do produktów takich, jak np. mięso, gdzie szczególne znaczenie w spożyciu łączy się z ostrym względnie trwałym niedoborem i dużym uwrażliwieniem społeczeństwa na ruchy cen. Rozwiązanie drugie stosować należy z maksymalnym umiarem jako swego rodzaju „złoto konieczne”. Oba rozwiązania odrzuć należy natychmiast po przewyższeniu przyczyn, które je wywołują.

W zakresie pozostałych produktów i usług osiągnięcie stanów równowagi i tym samym cen równowagi powinno następować w czasie możliwie najkrótszym za pomocą zharmonizowanych działań po stronie podaży, popytu i cen. W ten sposób społecznie uzasadnione zbliżanie poziomu cen detalicznych do poziomu kosztów całkowitych powinno następować przy respektowaniu warunków równowagi. Ta ogólna zasada nie wyklucza wyjątków, w których ważne względy ogólnospołeczne wymagają utrzymywania trwałej różnicy pomiędzy poziomem cen i kosztów. Muszą temu towarzyszyć odpowiednie rozwiązania finansowe (obrotowe podatki i dotacje).

W perspektywie dalszej, już pod koniec pięćdziesiąt lat 1981-85, można i należy przejść do polityki racjonalnej stabilizacji ogólnego poziomu cen, połączonej z równowagą rynkową.

5. Niezbędne jest przewyższenie wewnątrzgrupowych dysproporcji cen. Należy do tego przystąpić niezwłocznie zarówno w odniesieniu do środków produkcji, jak i do środków spożycia. Należy też wprowadzić rozwiązania zapobiegające powstawaniu takich dysproporcji w

przyszłości. W sektorze cen regulowanych dyrektywnie wynika z tego potrzeba: a) opierania wewnątrzgrupowych relacji cen na rachunku kosztów eksploatacyjnych (operacyjnych), b) rezygnacji z tzw. ukrytych (cichych) podwyżek cen, czyli dopuszczania uprzywilejowanych dla producenta norm zysku w cenach pewnej części produktów należących do grupy produktowej. Oba te rozwiązania wymagają odpowiednich obowiązkowych procedur ustalania cen na produkty nowe i aktualizowania cen istniejących.

6. W sektorach wymagających dyrektywnej regulacji cenotwórstwa niezbędne jest zapewnienie silnej i konsekwentnej kontroli organów państwowych nad tym procesem. Poza wzmocnieniem państwowego aparatu cenowego, powinny temu służyć następujące rozwiązania: a) precyzyjne określenie obowiązujących zasad cenotwórstwa, b) energiczne działania na rzecz doskonalenia rachunku kosztów, c) stosowanie obowiązujących grupowych wskaźników zysku jako składników nowo tworzonej cen, d) stosowanie w obowiązkowej aktualizacji relacji cenowych kryterium wynikowego wskaźnika zysku, e) rozszerzenie zakresu i skuteczności następnej kontroli nad stanowieniem cen przez organizacje gospodarcze.

7. Dyrektywną regulację cen proponuje się wykonywać głównie za pomocą obowiązkowych zasad tworzenia cen przez same przedsiębiorstwa lub ich zgrupowania. Tylko w nielicznych i szczególnie uzasadnionych przypadkach ceny powinny być ustalane bądź zatwierdzane przez organy państwowe. Kompetencje tych organów, przede wszystkim Państwowej Komisji Cen, należy precyzyjnie określić.

Dożyć należy do stopniowego zwiększenia zakresu cen swobodnych (regulowanych niedyrektywnie). Proefektywnościowe ceny mogą bowiem ukształtować się w pełni tylko jako wynik rywalizacji (konkurencji) pomiędzy dostawcami i presji swobodnego rynku. Czyli w sytuacjach, w których organy państwowe dyrektywnie nie ingerują w cenotwórstwo, mogą je pozostawić decyzjom przedsiębiorstw i negocjacji poziomom. Proces zwiększania zakresu cen swobodnych powinien być zaprogramowany i realizowany wraz z poprawą jakości rynków z maksymalną konsekwencją.

Finansowe normy wyceny (efektywności)

W nowym systemie finansowe normy wyceny (efektywności) mają do spełnienia ważne zadanie w równoważeniu gospodarki i społecznym racjonalizowaniu rachunku przedsiębiorstw. Obejmują one szereg wielkości takich, jak: oprocentowanie kredytów bankowych i majątku sfinansowanego ze środków własnych; opodatkowanie zatrudnienia bądź funduszu płac z wyjątkiem sektorów, w których wzrost zatrudnienia powinien być forsowany, jak np. w handlu (sklepy), usługach i przemyśle drobnym; opłaty (renty) za użytkowanie zasobów naturalnych; kursy (przeliczniki) walutowe. Wszystkie te wyceny powinny obciążać koszty przedsiębiorstwa. Powinny być programowane (prognozowane) w horyzoncie wieloletnim dla potrzeb rachunku rozwojowego na wszystkich szczeblach.

1. W ustalaniu obowiązującej i w zasadzie jednolitej, podstawowej stopy oprocentowania kredytów bankowych kierować się należy przede wszystkim potrzebą równoważenia rynku kredytowego. Zwiększanie wrażliwości przedsiębiorstw na koszty i ceny czynników produkcji i zdobywanie umiejętności operowania procentem umacniać będą jego działanie równoważące. Wraz z tym inne warunki udzielania i spłaty kredytu będą mogły w dalszej perspektywie stawać się coraz bardziej stabilne. W przypadku obro-

wych kredytów przeterminowanych należy utrzymać możliwość stosowania stopy podwyższonej (karnej).

W perspektywie dalszej trzeba przyjmować, że inwestycyjny kredyt bankowy przedsiębiorstwo będzie mogło uzyskać na każde przedsięwzięcie o efektywności nie niższej od podstawowej stopy procentowej. W przypadku inwestycji połączonych ze zwiększoną niepewnością bank mógłby stosować oprocentowanie odpowiednio wyższe od stopy podstawowej. W sytuacjach wątpliwych bank mógłby również domagać się poręczenia kredytu przez organy budżetowe i zwolnienia od obowiązku uczestniczenia w stratach przedsiębiorstwa.

W latach wcześniejszych, w związku ze stosowaniem branżowych limitów kredytowych nie ma stopy wyrażającej ogólną deficytowość zasobów. Nie jest też realne, przynajmniej w okresie początkowym, ustalanie takich stóp ex ante w poszczególnych branżach. Z tego powodu został zaproponowany kredytowy konkurs branżowy na podstawie kryterium efektywności, czyli projektowej stopy zysku. Nadwyżka tej stopy ponad stopę podstawową, wraz z tą ostatnią, tworzyłaby oprocentowanie niesplaconego kredytu.

2. Proponuje się utrzymać oprocentowanie majątku przedsiębiorstwa sfinansowanego ze środków własnych (z funduszu statutowego). Wymaga tego efektywność wykorzystywania przez przedsiębiorstwo funduszu rozwoju, a także efektywność gospodarowania składnikami majątku. Oprocentowanie to stanowić powinno płacność na rzecz budżetu. Jego wysokość, w zasadzie jednolita, należy ustalać w powiązaniu z wysokością oprocentowania kredytów bankowych. Ustalanie tego oprocentowania na poziomie niższym od oprocentowania kredytów bankowych ma wśród ekonomistów swoich zwolenników i przeciwników.

3. Utrzymać należy również opodatkowanie zatrudnienia lub funduszu płac, jako drugą, obok oprocentowania, podstawową formę partycypowania przez budżet w wynikach przedsiębiorstw. W ustalaniu stopy tego opodatkowania kierować się należy makroekonomicznymi relacjami zasobów pracy i kapitału.

4. Uzupełnieniem oprocentowania majątku i opodatkowania zatrudnienia lub funduszu płac powinny być płatności przedsiębiorstw za użytkowanie zasobów naturalnych, przede wszystkim ziemi i złóż mineralnych.

5. Należy odejść od stosowanego dotychczas „złotego dewizowego” i oprzeć cały system rozrachunków zagranicznych na złotym obiegu. Należy znieść także system tzw. „przeliczników”, a wprowadzić nowe efektywne kursy walutowe. Zasady kształtowania kursów należy różnicować w stosunkach z I i II obszarem płatniczym. Wynika to ze spodziewanego utrzymywania się głębokiej odmienności tych stosunków. W wypadku poważnych zmian w stosunkach gospodarczych w RWPG, zwłaszcza w razie wprowadzenia wymienialności rubla transferowego na waluty wymienialne, tezy o różnicowaniu zasad kształtowania kursów podlegałyby modyfikacji.

Tak więc w obrotach handlowych z obszarem I obowiązywałyby odrębny kurs złotego ustalony w stosunku do rubla transferowego. Sposób regulowania tego kursu powinien być w zasadzie utrzymany, tzn. powinien posługiwać się relacją pomiędzy średnim kursem wynikowym w całym eksporcie do tego obszaru a tzw. kursem bazowym (dotychczasowym). Aktualny kurs zapewniałby opłacalność nie mniej niż 90 proc. wartości eksportu do krajów RWPG. W obrotach regulowanych bezpośrednio porozumieniami państwowymi wydaje się to słuszne. Kursy dla płatności niehandlowych i dla obrotu turystycznego z krajami należącymi do RWPG ustalane byłyby w drodze porozumień z tymi krajami, tak by odzwierciedlały one relatyw-

na siłę kupna złotówki i określonej waluty kraju RWPG.

6. Kurs walutowy w obrotach z obszarem II powinien być w perspektywie dalszej jednolitą normą wyceny (efektywności), zapewniającej zrównoważenie bilansu płatniczego przy planowanych zadaniach rozwojowych i zmianach zadłużenia za granicą. Kurs ten byłby ustalony w stosunku do koszyka walut wymienialnych. Proponuje się więc w obrotach z obszarem II kierunkową zasadę zewnętrznej wymienialności złotych obiegowych na waluty obce oraz jednolitości kursu w operacjach handlowych i niehandlowych ze wszystkimi krajami tego obszaru.

Dojście do kursu równowagi, o jakim mowa wyżej, musi być procesem kilkuletnim. Ani wymagana przez taki kurs instrumentacja cenowo-finansowa, ani umiejętność operowania nią nie mogą powstać od razu. Głównym wszakże powodem odroczenia pozostają bariery społeczne i niezadowalający potencjał eksportowy. Potrzebne są więc w początkowym etapie reformy rozwiązania przejściowe. W związku z rozbieżnością poglądów na ten temat proponuje się te rozwiązania w dwóch wariantach, o czym była już mowa w rozdziale II.

Wariant I

W stosunku do koszyka walut wymienialnych ustalony zostaje jednolity kurs walutowy. Obowiązywać on będzie w rozliczeniach handlowych z II obszarem płatniczym, a także stanowić podstawę dla ustalania i zmian cen zaopatrzeniowych i cen zbytu w kraju przy odpowiednim obciążeniu tych cen opłatami celnymi i wyrównawczymi. Kurs ten stanowiłby także podstawę dla rozliczeń niehandlowych z krajami II obszaru oraz obowiązywałby w obrocie turystycznym.

Wariant II

W rozliczeniach handlowych z obszarem II obowiązywałyby dwa kursy walutowe: podstawowy i komercyjny. Pierwszy byłby oparty na zasadach dotychczasowych, czyli zbliżonych do zasad w obrotach z obszarem I. Drugi stanowiłby parametr równowagi ponaddyrektywnych eksportów i ponadlimitowych importów. Tworzyłby przesłankę swobodnych obrotów efektywnościowych na krańcach gospodarki, będąc równocześnie załącznikiem przyszłego rozwiązania całościowego.

Zasady i normy podziału (zasilania finansowego)

1. W perspektywie dalszej, czyli w warunkach reformy rozwiniętej, nie powinny być stosowane żadne normy dyrektywne odnośnie podziału i wykorzystania wygospodarowanej przez przedsiębiorstwa nadwyżki sprzedaży ponad koszty materialne i obciążenia na rzecz budżetu państwa i budżetów lokalnych (produkcji netto, dochodu przedsiębiorstwa). Przedsiębiorstwo może samodzielnie dzielić tę nadwyżkę pomiędzy wynagrodzenia i rozwój. Jednakże w razie przekroczenia przez wzrost płac pewnej generalnie ustalonej stopy, zastosowane zostaje progresywne opodatkowanie funduszu wynagrodzeń lub całej nadwyżki. W opodatkowaniu tym powinny być stosowane stopy (normy) ogólne.

W regulowaniu podziału nadwyżki według powyższych zasad pozostaje do rozważenia potrzeba zastosowania dodatkowego narzędzia finansowego — kwotowych dopłat i obciążeń — w związku z „historycznie” uwarunkowanymi różnicami rentowności, a zwłaszcza w związku z efektami dochodowymi urzędowych zmian cen i innych norm wyceny zasobów.

2. W początkowych latach reformy musi być jednak inaczej. Tworzenie głównych funduszy dochodowych

przedsiębiorstwa: wynagrodzeń i rozwoju, regulować należy za pomocą obowiązkowych normatywów. W zakresie wynagrodzeń zostały zaproponowane dwa alternatywne tzw. przyrostowe warianty regulacji.

Wariant I

Przyrost funduszu wynagrodzeń jest tu uzależniony, podobnie jak w systemie WOG, od przyrostu produkcji czystej lub dochodu przedsiębiorstwa. Obowiązująca elastyczność związku pomiędzy obu wielkościami określa normatyw wieloletni. Dużym problemem jest tu możliwość stosowania normatywu ogólnego, albo różnicowanego według zasad ogólnych, tzn. z pominięciem procedury uznaniowo-przetargowej. Uzupełnieniem powyższego jest tu możliwość zastosowania pewnych naliczeń niezależnych od wyniku, a kompensujących wzrost kosztów utrzymania.

Wariant II

Wariant ten operuje ogólnymi lub różnicowanymi według zasad ogólnych normami niezależnego i zależnego wzrostu płac przeciętnych. Normatyw wzrostu zależnego określa obowiązująca zależność (elastyczność) pomiędzy wzrostem płacy a poprawą wyniku finansowego lub wydajności pracy w mierniku netto. Warto przypomnieć, że należy wzrost płac proponuje się traktować jako jednorazową (wygasającą) premię za postęp, wobec której nie stosuje się żadnych obciążeń. Na symetrycznych zasadach oprócz należy regulację tworzenia funduszu rozwoju. Rolę regulatora powinien tu spełniać ogólny lub zróżnicowany ogólnie normatyw zależności pomiędzy odpisem na fundusz wyrażonym w procentach wartości majątku a poprawą wyniku finansowego.

W obu wariantach ważnym składnikiem podziału jest zasada automatycznych budżetowych subwencji na pokrycie niedoborów (z uwzględnieniem należnych funduszy) oraz automatycznego przejmowania przez budżet pozostałości nie rozdzielonego między należne fundusze zysku.

3. W zakresie amortyzacji potrzebne są dwójakiego rodzaju normatywy. Z jednej strony — obowiązkowe stawki odpisów, różnicowane w zależności od rodzaju składnika majątkowego. Z drugiej strony — normatyw podziału odpisów na część przekazywaną do budżetu i część kierowaną na fundusz rozwoju. Normatyw ten powinien być wyrazem swego rodzaju kompromisu pomiędzy warunkami ogólnospołecznej efektywności alokacji (co wymagałoby centralizacji amortyzacji) a potrzebami umacniania samodzielności przedsiębiorstw.

4. Przedsiębiorstwa powinny ustalać samodzielnie wielkość narzutów na koszty tworzących fundusz postępu techniczno-ekonomicznego. Rezygnację z obowiązkowych normatywów w tej dziedzinie uzasadniają wymagania elastyczności i umacniania odpowiedzialności przedsiębiorstw za zasadność wydatków. Nie wydatkowane części tego funduszu powinny bez żadnych ograniczeń przechodzić na lata następne, tworząc dodatkowe zasilenia w okresach wzmożonej aktywności innowacyjnej.

5. Proponuje się sukcesywnie ograniczać rolę podatków i dotacji obrotowych, obecnie podstawowych form powiązań finansów przedsiębiorstw z budżetem państwa. Docelowo podatki i dotacje obrotowe, poza handlem zagranicznym (o czym niżej), powinny być stosowane tylko względem tych produktów lub grup produktów, których spożycie bądź użycie wymagają szczególnego poparcia, albo też szczególnego hamowania w imię interesów ogólnospołecznych.

6. W eksporcie do I obszaru płatniczego proponuje się utrzymanie zrationalizowanego i zintegrowanego systemu zryczałtowanego zwrotu akumulacji i podatku eksportowego.

Procentowe stawki ZZA lub podatku powinny zapewnić przedsiębiorstwu tzw. preferencję eksportową, tzn. nadwyżkę rentowności eksportu ponad rentowność alternatywnej sprzedaży krajowej. Nadwyżka przysługiwałaby automatycznie (tak jak obecnie) do pewnej granicznej opłacalności eksportu.

7. W imporcie zaopatrzeniowo-inwestycyjnym z I obszaru płatniczego kurs i ceny transakcyjne powinny działać wobec przedsiębiorstw jako wielkości niekorygowane, jeśli: a) równoważą rynki krajowe, b) zapewniają preferencje importowe, tzn. skłaniają do pełnego wykorzystania zaopatrzeniowych możliwości z obszaru I. W szeregu więc wypadków trzeba tu będzie dopuścić narzędzia korekcyjne w formie obrotowych podatków i dotacji (opłat wyrównawczych i subwencji).

8. W obrotach z II obszarem płatniczym korekty kursu i cen transakcyjnych za pomocą obrotowych dopłat i obciążeń należy minimalizować. Wynika to z efektywne-

ściowych zalet niekorygowanej ceny transakcyjnej. W szeregu przypadków korekty mogą być jednak uzasadnione. Chodzi zwłaszcza o ochronę rynków krajowych zarówno przed tzw. importem inflacji, jak i niepożądanym wpływem importu i eksportu w danej dziedzinie. Główną formą tych korekt powinien być system celny.

W pierwszych latach reformy, jeżeli komercyjny kurs nie zostałby zastosowany w obrocie z II obszarem płatniczym (wariant I), należałoby przewidzieć zespół zachęt eksportowych, między innymi za pomocą odpowiednich opłat wyrównawczych i subwencji. Pobudzanie eksportu powinno wtedy następować także w drodze:

a) odpisów części wpływów z eksportu na fundusze dewizowe przedsiębiorstw,

b) przyznawania dodatkowych kredytów eksportowych oraz kredytów na dodatkowy import (zależnie od wpływów depozytowych w Banku Handlowym). Kredyty te mogą

być uzupełniane kredytami złotowymi na szybko rantujące się inwestycje, wzrost środków obrotowych i wzrost funduszu plac,

c) ulg podatkowych.

9. Doniosłym problemem instrumentacji finansowej pozostaje wypracowanie racjonalnych i precyzyjnych zasad obowiązkowej weryfikacji nominalnych wielkości finansowych. Chodzi tu zwłaszcza o trzy sprawy:

a) usuwanie z wyników finansowych lub ich przyrostu tzw. efektów niezasłużonych, wywoływanych głównie przez urzędowe zmiany cen, stawek i innych warunków; dążyć należy do konsekwentnego minimalizowania weryfikacji tego typu,

b) usuwanie z wyników korzyści nieprawidłowych, spowodowanych nieprzestrzeganiem obowiązujących w gospodarowaniu zasad i wycen,

c) rewaloryzacji szeregu wielkości finansowych, przede wszystkim wartości majątku, a także wiarytelności w związku ze zwykłym ruchem cen.

V. PLANOWANIE I ZARZĄDZANIE W ROLNICTWIE

Konieczne jest dokonanie zasadniczej przebudowy systemu planowania i zarządzania w rolnictwie. System ten powinien odpowiadać ogólnym założeniom całości reformy, a równocześnie powinien w możliwie największym stopniu uwzględniać specyficzne cechy procesu technologicznego w rolnictwie, a także szczególne cechy społeczne rolnictwa polskiego wyrażające się w tym, że podstawowa masa produkcji rolnej w Polsce jest wytwarzana przez indywidualne gospodarstwa chłopskie, włączone w system planowania centralnego przez zorganizowany system mechanizmów rynkowych. Oznacza to, iż warunkiem skutecznego funkcjonowania systemu planowania i zarządzania w rolnictwie polskim jest stworzenie odpowiedniego klimatu trwałości i stabilności dla rozwoju gospodarstw chłopskich. Gospodarka indywidualna musi być traktowana jako trwały element gospodarki socjalistycznej w Polsce, a wszystkim sektorom rolnictwa i gospodarstwom rolnym musi być zapewnione równouprawnienie.

To równouprawnienie powinno wyrażać się m. in. w zapewnieniu warunków dla przepływu ziemi do tych gospodarstw, które zapewniają jej najbardziej efektywne zagospodarowanie. W konkretnej sytuacji naszej gospodarki oznacza to wszechstronne popieranie zagospodarowania gruntów opuszczanych przez ludność migrującą do działów pozarolniczych — w ramach samej gospodarki chłopskiej — na drodze przemian struktury agrarnej zapewniających stopniowy wzrost obszaru gospodarstw. Wymaga to między innymi zniesienia tych wszystkich ograniczeń w obrocie ziemią, jakie nie wynikają z dekretu o reformie rolnej i przekazania samorządowi rolniczemu gestii dotyczących prawa decydowania o sposobie zagospodarowania gruntów i o regulacji rozłogu.

Planowanie i kierowanie centralne

Plan 5-letni rozwoju gospodarki narodowej uznany za plan podstawowy musi obejmować odpowiednie elementy zapewniające właściwe proporcje między rozwojem rolnictwa i rozwojem całości gospodarki.

Realizacji tego zadania musi towarzyszyć uwzględnienie specyficznego charakteru produkcji rolnej. Dlatego część planu 5-letniego poświęcona rozwojowi rolnictwa musi mieć charakter prognozy pożądanego

rozwoju produkcji rolnej, a nie zadania dyrektywnego.

Organy centralne będą działać w kierunku realizacji pożądanego tempa wzrostu i struktury produkcji rolnej przez zapewnienie przepływu do rolnictwa odpowiednich strumieni środków produkcji, przez rozwój bazy produkcyjnej przedsiębiorstw skupujących i przetwarzających produkty rolne, przez wykorzystanie instrumentów cen i kredytów i przez działanie organizacji zajmujących się wdrażaniem do rolnictwa postępu technicznego. Jednym z elementów tak rozumianego systemu sterowania powinna być oparta na całkowitej dobrowolności kontraktacja niektórych produktów rolnych. Oznacza to, iż poszczególnym gospodarstwom rolnym i organom administracji nie będą przekazywane żadne zadania dotyczące zarówno tempa wzrostu i zmian struktury produkcji rolnej, jak i zadania dotyczące zmian struktury władania ziemią. Gospodarstwa nie będą także otrzymywać zadań w zakresie zakupu środków produkcji. Plan zapewniać będzie jedynie możliwość zakupu środków produkcji.

System transmisji tych zadań do przedsiębiorstw działu pozarolniczego będzie ewoluować wraz ze zmianami, jakie będą się dokonywać w całym systemie zarządzania i planowania tego działu. Celem postulowanych reform powinno być stworzenie zrównoważonego rynku środków produkcji i zrównoważonego rynku kredytowego, na którym gospodarstwa indywidualne, spółdzielcze i państwowe mogłyby się swobodnie zaopatrywać w potrzebne środki produkcji i środki kredytowe. Powstawanie takich zrównoważonych rynków będzie dokonywać się stopniowo w zakresie poszczególnych środków produkcji.

Na okres przejściowy konieczne będzie zachowanie centralnego reglamentowania w zakresie tych wszystkich środków produkcji, dla których nie uda się stworzyć rynku zrównoważonego. System reglamentacji będzie obejmował obowiązujące dla przemysłu i organizacji handlu, wewnętrznego i zagranicznego zadania dostaw i odpowiednie przydziały dla poszczególnych sektorów rolnictwa. Na okres przejściowy należy także zachować limitowanie nakładów inwestycyjnych w przekroju rzeczowym, które powinno bilansować strumienie środków finansowych z odpowiednimi strumieniami środków produkcji płynących z przemysłu.

Narzędzia pośrednie (regulatory parametryczne) centralnego sterowania gospodarstwami indywidualnymi

Transmisja zadań planu centralnego do gospodarstw rolnych wszystkich sektorów powinna się dokonywać przez jednolity rynek, na którym podstawowa masa produktów rolnych będzie zakupywana, a podstawowa masa środków produkcji będzie sprzedawana przez przedsiębiorstwa.

Na rynku tym funkcjonować będzie jednolity dla wszystkich sektorów system cen rolnych o rozmaitym stopniu centralizacji. Zachowane będzie centralne ustalanie cen podstawowych produktów rolnych przy równoczesnym zachowaniu decentralizacji i wysokiej elastyczności systemu cen w zakresie szeregu produktów rolnych, m. in. w zakresie warzyw i owoców.

Ceny skupu produktów rolnych powinny zapewniać opłacalność produkcji rolnej wyrażającą się w tym, iż opłata pracy rolniczej powinna być przeciętnie nie niższa od opłaty pracy pozarolniczej. W ramach realizacji tego postulatu konieczne będzie opracowanie specjalnej polityki dochodowej dla gospodarstw położonych na gruntach najsłabszych i na gruntach położonych w szczególnie trudnych warunkach (odległość i rzeźba powierzchni).

Dla zapewnienia ogólnospołecznej efektywności zużywanych w rolnictwie środków produkcji i dla właściwej wzajemnej ich substytucji należy stopniowo oprzeć ceny środków produkcji sprzedawanych rolnictwu na kosztach społecznych ich racjonalnego wytwarzania lub importu. Wynikające z realizacji tego postulatu zmiany cen środków produkcji powinny być kompensowane odpowiednimi zmianami cen skupu produktów rolnych.

Przez odpowiednią politykę cenową i odpowiednie działania po stronie podaży należy dążyć do stworzenia takich warunków, aby ceny wszystkich środków produkcji stały się cenami równowagi, co powinno umożliwić całkowite odejście od reglamentacji i zapewnić poszczególnym gospodarstwom rolnym wszystkich sektorów wybór najbardziej efektywnych struktur i technik produkcji. Podobnie przez politykę cen i stawek procentowych należy dążyć do stworzenia warunków równowagi na rynku kredytowym, co po-

winno umożliwić odejście od limitowania kredytów. Dla stworzenia postulowanych warunków konieczne jest stosowanie polityki zaopatrzeniowej i dochodowej zapewniającej pokrycie towarowe dla strumienia pieniądza płynących do rolnictwa. Wszelkie działania osłabiające pokrycie towarowe pieniądza ograniczają sprawność sterowania rolnictwa przy pomocy mechanizmów rynkowych i powodują stosowanie reglamentacji bardzo ujemnie wpływającej na efektywność zużycia środków produkcji. Dlatego też przejściową konieczność utrzymywania reglamentacji środków produkcji i kredytów należy traktować jako zło konieczne, które należy stopniowo usuwać. Pierwszym krokiem do podniesienia roli instrumentów ekonomicznych powinno być odejście od umorzeń kredytów i oparcie finansowania inwestycji wszystkich sektorów na środkach własnych i na zwrotnych oprocentowanych kredytach udzielanych przez banki kontrolujące efektywność wykorzystania kredytów udzielanych na inwestycje. Inicjatywa podejmowania inwestycji należy wyłącznie do gospodarstwa (przedsiębiorstwa) rolnego.

Przedsiębiorstwa rolne

Przedsiębiorstwa rolne wszystkich sektorów (gospodarstwa indywidualne, spółdzielnie produkcyjne, państwowe gospodarstwa rolne) powinny rozporządzać całkowitą samodzielnością w wyborze struktury produkcji rolnej i kierunków inwestowania. Dostosowywanie tej struktury do potrzeb gospodarki narodowej powinno być realizowane przez kształtowanie odpowiednich relacji cen skupu produktów rolnych i cen środków produkcji.

Realizowanie tej zasady powinno nastąpić natychmiast, już od roku 1981, i powinno oznaczać kategorię zakaz przekazywania gospodarstwom rolnym wszystkich sektorów zadań dyrektywnych w zakresie struktury produkcji rolnej.

Gospodarstwa indywidualne i spółdzielnie produkcyjne

W warunkach odpowiedniej polityki cen i ogólnej równowagi rynkowej gospodarstwa indywidualne w sposób naturalny są zainteresowane w maksymalizacji produkcji czystej uzyskiwanej z hektara i dochodu w przeliczeniu na zatrudnionego. Podobne warunki ekonomiczne powinny występować w samorządnych spółdzielniach produkcyjnych, które powinny stać się rzeczywistymi spółdzielniami dostosowującymi swoją produkcję do warunków rynkowych, nie korzystającymi z dotacji i inwestującymi w oparciu o środki własne lub zwrotne kredyty.

Państwowe Gospodarstwa Rolne

Aktualnie istniejący w tym sektorze nakazowy system planowania stymulujący produkcję za wszelką cenę, bez oglądania się na koszty, jest głównym źródłem nieefektywności większości państwowych gospodarstw rolnych. Dlatego konieczne jest dokonanie od nowego roku gospodarczego (1981 r.) zasadniczej reformy systemu planowania i zarządzania, która powinna oznaczać:

- ograniczenie szczebli zarządzania i dokonanie zmian organizacyjnych zmierzających do tworzenia jednostek charakteryzujących się optymalną wielkością, dostosowaną do wymogów kierowania procesami technologicznymi w rolnictwie,
- likwidację wszelkich zadań dyrektywnych i nakazów doraźnych w zakresie produkcji i inwestowania,
- oparcie finansowania inwestycji na środkach własnych i na kredytach zwrotnych,
- możliwie szybkie, stopniowe odchodzenie od dotowania produkcji rolnej,
- tworzenie takiego systemu premiowania założeń i kierownictwa, któ-

ry by je zmuszał do wzrostu produkcji czystej i zysku.

System ten m. in. powinien uwzględniać specyfikę produkcji rolnej wymagającą oceny wyników działalności przedsiębiorstwa na podstawie rezultatów wieloletnich.

Samorząd rolniczy

Warunkiem właściwej realizacji zmian w systemie planowania i za-

rzadzania jest wszechstronny rozwój samorządu rolniczego wszystkich sektorów (gospodarstwa indywidualne, spółdzielnie produkcyjne i państwowe gospodarstwa rolne).

Szczególne role przypada samorządowi rolniczemu na szczeblu wsi, który powinien przejąć w swoje ręce regulowanie obrotu ziemią, reglamentację środków produkcji i działalności usługowej w zakresie maszyn rolniczych. Samorząd ten powinien

także sprawować kontrolę nad działalnością inwestycyjną w zakresie melioracji i wszystkich inwestycji realizowanych na wsi w zakresie zaspokajania potrzeb produkcyjnych rolnictwa i potrzeb konsumpcji indywidualnej i zbiorowej.

Realizacja tych postulatów wymaga zasadniczych zmian w uprawnieniach organów administracji terenowej ze szczególnym uwzględnieniem naczelników gmin.

VI. PLANOWANIE I ZARZĄDZANIE GOSPODARKĄ W UKŁADACH TERYTORIALNYCH

Ważnym zadaniem reformy gospodarczej jest istotne usprawnienie funkcjonowania gospodarki w układach terytorialnych. Chodzi tu przede wszystkim o to, aby funkcjonowanie władz i administracji terenowej oprócz na autentycznej samorządności, dać im możliwość efektywnego wpływu na harmonijny rozwój regionów oparty na planowaniu, oprócz ich działalności w większym stopniu na dochodach własnych, tj. na samofinansowaniu, przynależnym im rzeczywiste kompetencje w planowaniu i kierowaniu określonych dziedzin, przy wyeliminowaniu kompetencji fikcyjnych w odniesieniu do dziedzin nie będących w gestii systemu terenowego.

W ostatnich latach nastąpiło w systemie zarządzania wydatne wzmocnienie układu branżowo-gałęziowego. Władze terenowe uzyskały w stosunku do niego nowe uprawnienia. W dużym stopniu były to jednak uprawnienia fikcyjne, praktycznie niemożliwe do realizacji. Zakładany przez reformę gospodarczą wzrost samodzielności przedsiębiorstw nie będących w gestii władz terenowych wyklucza celowość szerokiego ingerowania w ich działalność władz terenowych. Ingerencja ta jest dopuszczalna i uzasadniona tylko w ściśle ograniczonych sferach, związanych z racjonalnością rozwoju regionów.

Równolegle z powyższym, nastąpiło istotne zawężenie sfery działalności gospodarczej, kierowanej i zarządzanej w systemie władz terenowych. Dotyczyło to również dziedzin, które tradycyjnie były zarządzane przez władze terenowe — przemysł drobnego, budownictwa ogólnego i rolnego, handlu detalicznego, a nawet niektórych dziedzin gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Istnieje potrzeba przeglądu i zweryfikowania zakresu dziedzin kierowanych i zarządzanych w systemie władz terenowych. Powinno to doprowadzić do zwiększenia ich zakresu oraz ustabilizowania go na dłuższy okres czasu. Chodzi w tym nie tylko o ścisłość ustaleń kompetencyjnych. Chodzi o wyraźne ustalenie — również w świadomości społecznej — dziedzin, za rozwój i funkcjonowanie których władze terenowe ponoszą odpowiedzialność i w zakresie których mogą i powinny przejawiać inicjatywę. Inicjatywa ta powinna się wyrażać w tworzeniu bądź popieraniu powstawania nowych przedsiębiorstw (również spółdzielczych) wszędzie tam, gdzie umożliwiają to warunki ekonomiczne — zasoby siły roboczej, surowce lokalne itp. — i gdzie jest to uzasadnione potrzebami społecznymi.

Dla rozwoju gospodarki terenowej słusze może być jej oparcie na własności komunalnej oraz na spółdzielczości. Ustalić trzeba zakres dziedzin opartych na własności komunalnej. Sensem własności komunalnej jest, iż cała dyspozycyjność (w systemie zarządzania) należy do władz terenowych, które również korzystają z rezultatów finansowych działalności. Wprowadzenie własności komu-

nalnej stworzy trwałe podstawy dla gospodarki terenowej i umocni możliwość jej samofinansowania.

Szczególnej analizie należy poddać zakres uprawnień koordynacyjnych organów terenowych — tak aby zwiększyć ich skuteczność w harmonizowaniu rozwoju gospodarki regionu. Terenowa koordynacja gospodarcza powinna zapewnić harmonizowanie przez wojewodę i naczelników działalności jednostek nie podporządkowanych radom narodowym z infrastrukturą techniczną i społeczną, z lokalnymi zasobami terenów, siły roboczej, wody, energii, surowców miejscowych i wtórnych itp. Powinna ona obejmować inicjowanie i organizowanie przez organy terenowe współdziałania jednostek należących do różnych sektorów oraz pionów organizacyjnych.

Funkcje koordynacyjne powinny być spełniane przez system uzgodnień umownych (planistycznych) oraz przez specjalne rozwiązania decyzyjne, np. postępowanie lokalizacyjno-koordynacyjne, bilanse czynników produkcji i zatrudnienia.

Szczególne duże możliwości zwiększenia efektywności gospodarowania w układach przestrzennych wiąże się z terenową koordynacją inwestycji. Realizacja inwestycji wspólnych i towarzyszących w zakresie infrastruktury komunalnej i społecznej powinna w większym stopniu służyć aktywizacji terenu oraz umożliwiać lepsze zaspokojenie potrzeb założeń i miejscowej ludności. Wymaga to nowelizacji przepisów, zmierzających do:

- zwiększenia skuteczności wydawanych postanowień koordynacyjno-lokalizacyjnych,
- zapewnienia przestrzegania przez inwestorów obowiązku zagwarantowania nakładów na inwestycje towarzyszące oraz wspólne w określonych umowami wielkościach i terminach oraz
- wydatnego zwiększenia roli banków finansujących inwestycje w dyscyplinowaniu procesów inwestycyjnych.

Za rozwiązanie docelowe uznać należy przejście od dotychczasowego systemu udziałowego w realizacji inwestycji towarzyszących i wspólnych — do systemu fundusowego. Wymaga to utworzenia wojewódzkich funduszy infrastruktury technicznej i społecznej, na które wnoszone powinny być opłaty przez inwestorów centralnych za przydzielone im działki budowlane oraz za korzystanie z usług komunalnych. Fundusze te powinny stać się w rękach terenowych organów władzy i administracji państwowej ważnym narzędziem w likwidowaniu dysproporcji rozwojowych. Podobne rozwiązania należy wprowadzić w zakresie działań na rzecz ochrony środowiska.

Dla sprawnego i skutecznego kierowania rozwojem regionów należy znacznie rozszerzyć zakres ich samo-

finansowania przez wszechstronne wykorzystanie do tego celu polityki budżetowej, a zwłaszcza instrumentów finansowych przewidzianych w budżetach terenowych. W tym celu niezbędne jest zwiększenie stopnia samodzielności terenowych organów władzy i administracji państwowej w kształtowaniu strony dochodowej i wydatkowej budżetów terenowych. Wysokość dochodów własnych powinna być tak ukształtowana, aby pozwoliła ona na finansowanie wydatków bieżących, wydatków na kapitalne remonty oraz znacznego zakresu wydatków inwestycyjnych, szczególnie na infrastrukturę. Natomiast większe inwestycje oraz te wydatki bieżące, których wielkość kształtuje się niezależnie od władz terenowych, powinny być pokrywane z dotacji celowych. Podstawowym źródłem wzrostu dochodów stanie się rozszerzony zakres gospodarki terenowej.

Umocnić należy także prawo rad narodowych do dysponowania samodzielnie nadwyżkami budżetowymi, wprowadzając odpowiedni system weryfikacji wyników finansowych.

Podniesienie roli terenowych organów władzy i administracji państwowej w zarządzaniu gospodarką narodową stwarza potrzebę rozszerzenia i pogłębienia studiów planistycznych oraz programowania problemowego w układach przestrzennych.

W doskonaleniu programowania perspektywicznego i planowania przestrzennego konieczne jest:

- usprawnienie metodologiczno-organizacyjne pomiędzy różnymi formami planowania przestrzennego i społeczno-ekonomicznego,
- uporządkowanie metodologiczne planowania wieloprzestrzennego i miejscowego oraz
- zacieśnienie integracji merytorycznej i organizacyjnej służb planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

Zwiększenie samodzielności organów terenowych w zarządzaniu gospodarką nie może pogłębiać partykularyzmu regionalnego. Wymaga to zapewnienia odpowiednich narzędzi integracji międzywojewódzkich opartych na umocnieniu funkcji centralnego planowania w układach makroregionalnych.

Realizacja zamierzeń mających na celu umocnienie roli władz i administracji terenowej w harmonizowaniu rozwoju regionów wymaga umocnienia samodzielności finansowo-budżetowej województw i gmin. W doskonaleniu systemu budżetowego założyć należy wzrost udziału dochodów własnych kosztem środków wyrównawczych z budżetu państwa lub z budżetu wojewódzkiego na rzecz jednostek podstawowych. Jednocześnie należy doskonalić system budżetów terenowych w kierunku rozszerzenia procesu decentralizacji

uprawnień finansowych i zapewnień radom narodowym i administracji większego wpływu na samodzielne kształtowanie budżetu i zwiększenie odpowiedzialności za jego realizację. Istotną cechą powinno być stabilizacja norm i zasad budżetowych w skali 2-3, a nawet 5-lecia, co może

mieć znacznie większy wpływ na poprawę efektywności gospodarowania.

Liczne symptomy wskazują na to, że obecny podział na województwa w wielu przypadkach stworzył rozwiązania organizacyjne nieefektywne ekonomicznie (zbyt małe jednostki gospodarcze lub ich jednostki

nadrzędne, wielka ilość jednostek ponadwojewódzkich).

Wymaga to odpowiednich badań i ocen oraz wniosków. Podobne badania byłyby potrzebne dla określenia uzasadnionej ekonomicznie wielkości gminy i modelu jej funkcjonowania.

nicza, nie rozumie potrzeb, itd. Dla lepszego sprostania sytuacji niezbędne wydaje się:

a) zdecydowane przyjęcie na najwyższym szczeblu politycznym konieczności przejściowego odłożenia nawet bardzo pilnych potrzeb — aż do czasu zasadniczej poprawy sytuacji gospodarczej (równowagi), tj. na 1—2 lata; powinna temu towarzyszyć silna argumentacja wielkiej potrzeby społecznej ograniczenia wydatków oraz akceptacja tego, co w przedstawionych postulatach i zadaniach jest słuszne;

b) przesunięcie decyzji w sprawie podziału środków między różne cele społeczne — na Sejm; rozwiązywanie konfliktów między różnymi potrzebami społecznymi lepiej jest przeprowadzać w łonie Sejmu niż na platformie stosunków. Sejm — rząd.

Niezbędne są zabiegi w dziedzinie redystrybucji dochodów, co w aktualnej sytuacji musi oznaczać zmniejszenie dochodów najwyższych. Zabiegi te powinny być przeprowadzane z argumentacją dobra społecznego, „konieczności narodowej”, a nie potępiania wyższych dochodów, jeżeli zdobywane są zgodnie z ustalonymi zasadami. Możliwości występują tu w następujących dziedzinach:

a) wprowadzania górnej granicy najwyższych zarobków,

b) wprowadzenia weryfikacji tzw. podatku wyrównawczego, aby stał się on powszechny, bez wyjątków,

c) dalszego ograniczania różnych zarobków „ubocznych”. Równoległe z powyższym powinno nastąpić wprowadzenie pełnej jawności wynagrodzeń dla ludzi na najwyższych stanowiskach.

Wskazane uprzednio przedsięwzięcia polityki nie są w stanie sprostać sytuacji w dziedzinie równowagi. W istocie rzeczy bowiem sytuacja ekonomiczna kraju wymaga zmniejszenia konsumpcji ogólnej na dosyć poważną skalę. „Nawis” inflacyjny, który wystąpi w 1981 r. ma znacznie większą skalę niż możliwe ograniczenia inwestycji, wydatków publicznych i zmniejszenia dochodów grup wyżej zarabiających. Zmniejszenie konsumpcji przez politykę dochodową, która by dotyczyła szerokich kręgów społecznych, nie jest realistyczne, a drogą podwyżek cen również niezwykle trudne. Jako ogólną wytyczną dla polityki gospodarczej proponuje się przyjęcie tezy nie o „zmniejszeniu konsumpcji”, lecz o „przesunięciu konsumpcji w czasie”. Polityka dążąca do tego powinna być jasno sformułowana i przedstawiona społeczeństwu z pełnym wyjaśnieniem jej sensu, metod i korzyści. Przesunięcie konsumpcji w czasie, które powinno mieć duży wpływ na równowagę rynkową objąć może następujące przedsięwzięcia:

a) wzrost oszczędności tradycyjnych, co wymaga podniesienia oprocentowania oszczędności i dalszego wprowadzania różnych, atrakcyjnych form oszczędzania;

b) silną aktywizację państwowych oprocentowanych papierów ściślowych; Polska jest krajem bitnie niskim zadłużeniu w. trznym (jak i inne kraje socjalistyczne) podczas kiedy doświadczenie światowe pokazuje ogromne znaczenie zadłużenia wewnętrznego;

c) szerokie wciąganie wkładów ludności — finansowych i rzeczowych dla finansowania rozwoju spółdzielczości (wymagałoby to odpowiednich zmian w statutach spółdzielni);

d) wprowadzanie partycypacji ludności w finansowaniu przemysłu, co mogłoby być przeprowadzone przez rozwijanie w niektórych dziedzinach przedsiębiorstw mieszanych, państwowo-spółdzielczych z finansowym udziałem pracowników.

Przedsięwzięcia te mogłyby łącznie dać skalę ważącą silnie na poprawę równowagi rynkowej. Miałyby one również poważny wpływ na wzrost zaufania do pieniądza.

Niezwykle istotne znaczenie dla poprawy równowagi i wzrostu efek-

VII. WPROWADZANIE REFORMY GOSPODARCZEJ

Przedstawione w poprzednich rozdziałach rozwiązania docelowe reformy gospodarczej jak i ich modyfikacje bądź specjalne rozwiązania w okresie przejściowym, wymagają, rzecz jasna, dalszych studiów i rozważań. W ich rezultacie niektóre z przedstawionych koncepcji ogólnych bądź częściowych ulec mogą zmianom, bądź uzupełnieniom. Niezbędna jest także ich większa konkretyzacja. Już na tym etapie prac powstaje jednak zasadniczy problem — możliwości i warunków wprowadzenia tego rodzaju reformy w życie oraz sposobu podejścia do jej realizacji, z czego wynikać powinny odpowiednie scenariusze działań.

W tej materii sprawą podstawową jest zaprogramowanie reformy sposobu jej realizacji w dostosowaniu do konkretnych warunków ekonomicznych i społeczno-politycznych kraju, dających się przewidzieć na okres najbliższy — szczególnie końca 1980 r., oraz lat 1981 i 1982.

Odnosnie warunków okresu, w którym wprowadzana być powinna reforma, stwierdzić trzeba co następuje:

A) Perspektywy sytuacji ekonomicznej kraju w okresie lat 1980—1982 są ogromnie niekorzystne. Charakteryzują je trzy podstawowe okoliczności:

— bardzo zawężone pole manewru w dziedzinie handlu zagranicznego, związane z wielkimi obciążeniami spłaty kredytów i niekorzystną perspektywą rynków zagranicznych,

— perspektywa zwiększającej się „luki inflacyjnej”, która jest rezultatem spotęgowanych żądań płacowych i socjalnych, akceptowanych w porozumieniach ze związkami zawodowymi, oraz nikłymi możliwościami zwiększenia podaży na tle niekorzystnych warunków ekonomicznych, a także dalszego pogarszania się wyników produkcyjnych i efektywności gospodarki,

— wyjątkowo złe wyniki rolnictwa w 1980 roku, które będą miały konsekwencje również dla 1981 roku.

W roku 1980 trzeba się liczyć z wyraźnym spadkiem dochodu narodowego. Trudno oczekiwać poważniejszego wzrostu dochodu w 1981 r., a w związku z poważnymi spłatami kredytów i oprocentowaniem w tym roku nie można zakładać wzrostu dochodu do podziału. Nie wiele lepsza perspektywa rysuje się dla 1982 roku. W konsekwencji trzeba się liczyć z pogarszaniem się sytuacji ekonomicznej kraju co najmniej w okresie najbliższym i w 1981 roku, a może również w 1982 roku. Takie są tendencje widoczne i dominujące obecnie. Pewne ich odwrócenie jest możliwe, efekty nie nastąpią jednak szybko.

B) Z drugiej strony występują wyraźnie nowe tendencje i siły społeczno-polityczne, które uzewnętrzniły się w ruchu wolnych związków zawodowych i szerszych tendencjach społecznych związanych z oczekiwaniem ogólnej odnowy społeczno-politycznej. Ich naturalną tendencją jest wzrost aspiracji i żądań, również, a może przede wszystkim, konsumpcyjnych. Dynamika tych tendencji z natury rzeczy popada w konflikt z realiami możliwości ekonomicznych. Rozwiązanie tego konfliktu jest podstawowym wyzwaniem dla polityki najbliższego okresu.

W sytuacji określonej wskazanymi warunkami przeprowadzanie reformy ekonomicznej jest szczególnie trudne, trzeba by ją bowiem wprowadzić w sytuacji wielkiej i rosnącej nierównowagi ekonomicznej. Nierównowaga oznacza wzrost usztywnienia w polityce gospodarowania, utrudnianie alokacji zasobów, przez co wzrost samodzielności przedsiębiorstw napotyka wielkie ograniczenia i nie może dawać efektów. Równocześnie reforma nie może wyzwalać nowych czynników motywacji ekonomicznej, bowiem wzrost dochodów dalej podważa nierównowagę. Jednocześnie jednak przeprowadzanie reformy daje efekty społeczno-polityczne, które w istniejącej sytuacji mają ogromną wagę. Reformę trzeba więc wprowadzać dla jej efektów społeczno-politycznych, oczekując na efekty ekonomiczne w późniejszym okresie. W związku z powyższym, powstaje potrzeba takiego wprowadzania reformy, aby towarzyszące jej przedsięwzięcia dawały pożądane efekty społeczno-polityczne przy jak najszybszym osiągnięciu rezultatów ekonomicznych. Ta linia działania prowadzi do następujących wniosków.

Równowaga ekonomiczna

Najbardziej podstawowe znaczenie dla powodzenia reformy gospodarczej ma równowaga ekonomiczna. Równowaga wspiera reformę, a ta z kolei wpływa na dalszą poprawę efektywności i równowagi. Główne znaczenie tej współzależności w okresie przeprowadzania reformy widzieć trzeba następująco:

A) Równowaga na rynku konsumpcyjnym w naszych aktualnych warunkach jest najważniejszą cechą polepszania się sytuacji gospodarczej kraju. Ludzie odczuwają poprawę przy dobrym rynku bardziej niż przy złym, również wówczas, kiedy w pierwszym przypadku wzrost zarobków i konsumpcji będzie niższy niż w drugim. Odczucie poprawy sytuacji stanowi podstawowy warunek poprawy nastrojów społecznych i poparcia dla polityki, co jest zasadniczą przesłanką wzrostu dyscypliny społeczno-ekonomicznej i podniesienia skuteczności polityki.

B) Równowaga na rynku konsumpcyjnym, połączona z rozwiązaniami systemowymi, daje lepsze dostosowywanie produkcji do potrzeb i wzmacnia działanie motywacji, co oznacza podnoszenie efektywności gospodarowania.

C) Równowaga w procesie inwestycyjnym i na rynku zaopatrzeniowym jest podstawowym warunkiem uzyskiwania efektów ekonomicznych z przeprowadzanych zmian w zakresie samodzielności i rozwinięcia inicjatywy przedsiębiorstw. Bez tego przedsięwzięcia reformy mogą stwarzać hamulce, wyzwalamy nowych czynników postępu nie będzie bowiem towarzyszyć możliwości realizacji. Lepsza równowaga oznacza też większą sterowność gospodarki w tym sensie, że centralne instrumenty finansowo-ekonomiczne stają się bardziej skuteczne. Należy przewidywać, że bez uzyskiwania rosnącej skuteczności w tym zakresie władze centralne będą przejawiały tendencje do rozszerzania metod administracyjnych.

D) Poprawa równowagi w handlu zagranicznym pozwala na lepsze wykorzystywanie tego handlu dla poprawy efektywności i zwiększania elastyczności w gospodarowaniu.

Widząc to znaczenie równowagi dla powodzenia reformy i podnoszenia efektywności, sformułować trzeba zasadniczy wybór, który stoi przed polityką gospodarczą kraju.

— Jedną alternatywą jest kontynuowanie nierównowagi, do czego prą występujące aktualnie tendencje rozwojowe. Bez istotnej zmiany tych tendencji należałoby oczekiwać rosnącej „luki” inflacyjnej będącej wynikiem żądań płacowo-dochodowych i małej wydolności gospodarki. Taka sytuacja musiałaby trwać trzy — cztery lata, aż do czasu, kiedy zmniejszenie konsumpcji indywidualnej i społecznej oraz inwestycji z jednej strony oraz przejście „garbu” spłat zadłużenia z drugiej, stworzyłoby możliwości wejścia gospodarki na rosnące tempo wzrostu ekonomicznego. Sytuacja „ślimaczenia się” nierównowagi przez okres kilku lat daje niezwykle niesprzyjającą perspektywę dla przeprowadzania reformy gospodarczej. Zawiera ona niebezpieczeństwo nieskuteczności reformy i nawet jej załamania się, brak skuteczności i wyników bowiem doprowadzać może do wzrostu rozczarowania i frustracji, do nastrojów: „nic już nie pomoże”.

— Drugą alternatywą jest maksymalne skrócenie okresu nierównowagi i szybkie osiągnięcie pozytywnego sprzężenia między poprawiającą się równowagą i reformą, dającą wzrost efektywności gospodarowania. Tego rodzaju polityka wymaga jednak wielkiej aktywności i odwagi. Władze z nią niezbędność uzyskiwania rosnącego poparcia politycznego, co wymaga podejmowania wielu działań i środków.

Wypowiadamy się zdecydowanie za drugą alternatywą, jedynie bowiem ona daje szanse skuteczności reformy gospodarczej i powodzenia w dalszym rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Wszystkie formułowane dalej propozycje odpowiadają tej właśnie alternatywie.

Przedsięwzięcia polityki dla szybkiego osiągnięcia równowagi

Zrewidowanie i zmniejszenie programu inwestycyjnego jest zadaniem do natychmiastowego przeprowadzenia. Jest to potrzeba szeroko rozumiana, jednak wolno realizowana. Każdy dzień kontynuowania wydatków na obiekty, które będą musiały być zatrzymane jest marnotrawstwem dodatkowych milionów złotych.

Rozumiana i przeprowadzana jest przez rząd polityka ograniczeń różnych wydatków budżetowych. Na tej drodze powstają jednak przeszkody. Różne grupy nacisku na fali ożywienia społeczno-politycznego podnoszą fakty zaniedbań, często istotnie rażących, domagając się wzrostu wydatków na różne cele (kultura, zdrowie, nauka itd.). Staje to na platformie Sejmu, różnych zjazdów, zebrań, związków zawodowych, itp. Doświadczenie pokazuje wielką trudność pozycji rządu, kiedy jest on tak ustawiony instytucjonalnie, iż musi być tym „złym” który nie daje, ogra-

tywności ma konsekwentna polityka ograniczania dotacji budżetowych. Dotacje mają takie same działanie inflacyjne jak dochody, choć często się tego nie widzi, a ponadto wpływają negatywnie na efektywność gospodarowania, pozwalając jednym prosperować wygodnie — kosztem innych.

Akcję ograniczania a następnie stopniowej likwidacji dotacji trzeba jednak prowadzić pod hasłem potrzeby narodowej. Dobrze by było, aby w niektórych dziedzinach (np. w rolnictwie) rozwinąć współzawodnictwo w dziedzinie likwidacji dotacji budżetowych. Dla wzmocnienia państwowych działań w tej dziedzinie jak najszybciej wprowadzić trzeba zasadę, iż dotacje powinny być decydowane przez organa przedstawicielskie — Sejm i rady narodowe. Powstanie w ten sposób silny nacisk społeczno-polityczny, który w obecnych warunkach kraju może być bardziej skuteczny niż nacisk administracyjny; ten ostatni nie wykazywał się żadną skutecznością, jak to wykazuje doświadczenie ostatnich lat.

Dopiero ostatnim środkiem, po wyczerpaniu wszystkich innych, może być polityka wzrostu cen, która jednak musi być bezwzględnie łączona — w przypadku wzrostu cen na artykuły podstawowe — z rekompensatami, chroniącymi grupy o niskich dochodach.

Wszystkie powyższe środki (a zapewne jeszcze inne możliwe), choć nie są natury czysto „systemowej” mają najbardziej zasadnicze znaczenie dla powodzenia reformy systemowej. Najbardziej korzystne byłoby ich bardzo szybkie, natychmiastowe wprowadzanie. Im szybszy bowiem rezultat w dziedzinie poprawy równowagi zostanie uzyskany, tym lepsze warunki wprowadzania reformy, tym szybsze jej efekty. W takiej sytuacji reforma wzmocnia się wraz z równowagą i poprawą efektywności.

Dynamizm przedsięwzięć reformy gospodarczej

Przeprowadzenie reformy gospodarczej jest jednym z głównych, wielkich przedsięwzięć polityki. Realizacja tego rodzaju przedsięwzięcia może wzmocniać wiarygodność intencji i zdolności do działania kierownictwa, zyskiwać mu rosnące poparcie społeczno-polityczne. Ażeby to osiągać, musi być uzyskiwany odpowiedni dynamizm zmian systemowych, przeciwny wyczekiwaniu, bierności, indolencji. Dynamizm zmian jest również niezbędny dla przezwyciężania oporów konserwatywnych oraz dla przejawiania się siły władzy państwowej; władza państwa przejawia się właśnie w podejmowaniu i skutecznej realizacji wielkich spraw.

Aktywność i dynamizm zmian powinny się przejawiać przede wszystkim w podejmowaniu polityki przedsięwzięć, mających na celu osiągnięcie równowagi gospodarczej (o czym była mowa wyżej). Jest to najlepsze zainicjowanie reformy, stwarza dla niej bowiem sprzyjające warunki.

Szybko opracowywać i przeprowadzać można zmiany typu instytucjonalnego, które nie są uwarunkowane czynnikami ekonomicznymi. Na tą drogę już wkroczyliśmy i trzeba ją kontynuować. Chodzi szczególnie o serię uregulowań prawnych. Obok spraw, które już są rozwiązane bądź podjęte (NIK, ustawa o związkach zawodowych, ustawa o przedsiębiorstwach itp.) szczególne znaczenie ma nowe uregulowanie stosunków między różnymi organami władzy a szczególnie — między Sejmem i rządem. Efektem tego powinny być nie tylko bardziej właściwe rozwiązania systemowe, ale również wzrost prestiżu Sejmu, co zwiększa siłę decyzji państwowych.

Poszukiwać trzeba również innych czynników wzmocnienia siły państwowego działania. Siła ta bardzo

osłabła, albowiem władza nie ma dostatecznej legitymacji w demokratycznych wyborach ani też w przekonaniu społecznym o prawości i słuszności polityki; to ostatnie zostało ostatnio bardzo podważone przez głęboką krytykę błędów i wypaczeń polityki. Uzasadnione wydaje się odwoływanie się władzy do woli ludu przez stosowanie referendum. Referendum mogłoby być poddana sprawa dalszego „wymuszania” podwyżek płac, prowadzącego do inflacji i uniemożliwiającego przeprowadzanie reformy gospodarczej. Wypowiedzenie się społeczeństwa w tej sprawie, da podstawę dla konsekwentnego działania państwowe.

Szybko przeprowadzić można reformowanie samorządu robotniczego. Realizacja wskazywanych uprzednio propozycji dotyczących wprowadzenia tymczasowego samorządu robotniczego może mieć wielkie znaczenie społeczno-polityczne i systemowe. Inicjatywność i aktywność w tej dziedzinie może rozpocząć zwrot nastrojów społecznych, stworzyć czynnik popychający do dalszych zmian systemowych, wprowadzić lepsze stosunki ze związkami zawodowymi.

Sądźmy, że możliwe do stosunkowo szybkiej realizacji są proponowane zmiany, dotyczące reformowania administracji centralnej. Podjęcie tej sprawy byłoby przełomem w nastrojach społecznych. Pokazywałoby bowiem zdecydowanie we wprowadzaniu postępowych zmian i ich nieodwracalność.

Wszystkie wskazane wyżej przedsięwzięcia, realizowane konsekwentnie, krok po kroku, dałyby to, co wyżej określono jako dynamizm przedsięwzięć reformy gospodarczej. Powinny one zdominować uwagę społeczną w okresie najbliższego roku. Byłoby to wsparte ogłoszeniem głównych kierunków kompleksowej reformy gospodarczej.

Zmiany instytucjonalne i reorga-

nizacja aparatu centralnego nie mogą oczywiście zastąpić zmian w rzeczywistym funkcjonowaniu mechanizmu ekonomicznego. Dopiero połączenie tych dwóch spraw może dać właściwy efekt.

Do bardzo szybkiego wprowadzenia są zmiany w systemie planowania, polegające na odbiurokratyzowaniu tego systemu zmniejszeniu centralizacji, zniesieniu wskaźników brutto i innych, szeroko uznawanych za działające antyefektywnościowo i dezorganizująco. Zmiany tego rodzaju, które powinny mieć zastosowanie już przy budowie planu na 1981 rok są w przygotowaniu i rząd zapewne je wprowadzi.

Wydaje się uzasadnione, aby po ogłoszeniu przyjętych głównych kierunków reformy gospodarczej, rozwinąć szybko prace w poszczególnych dziedzinach, mając na względzie możliwie najszybsze wprowadzanie zmian w tych obszarach, gdzie nie przeszkadzają temu warunki ekonomiczne bądź organizacyjne.

Tak więc, jak się wydaje, można np. przygotować stosunkowo szybko zmiany systemowe w obszarze rolnictwa i wprowadzać je w życie już w 1981 r.

Również w niektórych dziedzinach przemysłu rozważyć trzeba możliwość i celowość szybkiego wprowadzania zmian dotyczących kształtowania się funduszu płac, inwestycji modernizacyjnych i niektórych rozwiązań w dziedzinie handlu zagranicznego. Chodzi o to, aby po przyjęciu głównych ekonomiczno-finansowych rozwiązań reformy nie wprowadzać ich jednocześnie, lecz wprowadzać częściowe rozwiązania tam, gdzie to ma sens. Może tu być podniesiony argument niepełnej kompleksowości. Argument ten należy w każdym przypadku rozważyć, lecz łącznie ze zrozumieniem doniosłości społeczno-politycznej szybkich rozwiązań. Tego rodzaju podejście do realizacji reformy powinno być w każdym razie poddane pod rozważenie.