

Cezary Józefiak

Przyczyny, mechanizm i skutki stopniowania reformy

Przegląd Socjologiczny Sociological Review 36, 7-19

1986

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

CEZARY JÓZEFIAK – ŁÓDŹ

PRZYCZYNY, MECHANIZM I SKUTKI STOPNIOWANIA REFORMY

1. PRZYCZYNY STOPNIOWANIA REFORMY

1.1. Niemożliwość błyskawicznego zreformowania gospodarki nigdy nie była kwestionowana. Spierano się o długość okresu przestawiania gospodarki z jednego systemu na drugi, o to od czego zaczynać, o kolejność etapów, itp., ale nie o samą zasadę etapowości. Ostatecznie w *Kierunkach reformy gospodarczej* z lipca 1981 r., będących swego rodzaju konstytucją reformy, uznano, że „potrzebny będzie dwu-, trzyletni okres przejściowy” (teza 110), obejmujący lata 1982 – 1984. Na okres ten przewidywano kolejne zmiany pogłębiające reformę i prowadzące do systemu docelowego. Rozwiązania etapowe miały być „w miarę możliwości [...] dobierane tak, aby nie kolidowały z logiką nowego systemu, a w najgorszym przypadku tak, by kolizje były najmniej dotkliwe i aby trwały najkrócej”. W okresie przejściowym zamierzano rozwiązać cztery główne problemy, za które uznano:

- znalezienie i zastosowanie w latach 1982–1984 nowych form i trybu rozdzielnictwa środków produkcji „najbardziej deficytowych, zarazem zaś podstawowych i o wielorakim zastosowaniu, jak np. waluty wymienne, węgiel, energia elektryczna, podstawowe surowce” (teza 113);
- przebudowanie w latach 1981 – 1982 państwowej administracji gospodarczej i struktury organizacyjnej gospodarki;
- zbliżenie systemu motywacyjnego do rozwiązania docelowego, którego osiągnięcie przewidywano po 1982 r.;
- przeprowadzenie gruntowej zmiany cen zaopatrzeniowych (z początkiem 1982 r.) i cen detalicznych (w drugiej połowie 1981 r.), przewidując, że ceny detaliczne i ceny skupu artykułów rolnych będą w następnych latach nadal zwiększać.

1.2. Rozwiązywanie tych problemów przebiega ospale, niekonsekwentnie i wobec tego bez sukcesów. Zostały wprowadzone nowe formy rozdzielnictwa w postaci swoistej „kontraktacji wymuszonej”, związanej z „programami operacyjnymi” oraz w postaci przymusowego pośrednictwa w obrocie. Jednak nie został spełniony warunek niekolidowania ich z logiką nowego systemu (np. podporząd-

kowanie ministerstwom gałęziowym central handlowych pośredniczących w obrocie), ani warunek ograniczenia zakresu reglamentacji (nieuzasadnione mnożenie i pęcznienie programów operacyjnych)*.

Funkcjonalno-organizacyjna przebudowa administracji państwowej została praktycznie zaniechana. Przeprowadzono powierzchowną reorganizację ministerstw w połowie 1981 r., a po pewnym czasie uregulowano prawnie kompetencje kilku ministerstw. Ani jedno ani drugie nie wywarło jednak żadnego pozytywnego wpływu na funkcjonowanie administracji i gospodarki. Na odwrót, w tym samym czasie ingerencja ministerstw w sprawy przedsiębiorstw zwiększyła się.

Zmieniono ceny, ale nie uniknięto przy tym poważnych błędów. W tym samym dniu, w którym wprowadzono nowe ceny zbytu podstawowych surowców, oparte na obowiązującym do tego czasu kursie walutowym 50 zł za dolara, podwyższono kurs na 80 zł. W ten sposób zamiar powiązania cen wewnętrznych podstawowych surowców z cenami zagranicznymi, spalił na panewce. Podwyższono bardzo poważnie ceny detaliczne. Jednak pompy tłoczące „pusty” pieniądz do gospodarki nie przestały pracować, przez co zaprzepaszczono szanse poważnego ograniczenia nierównowagi pieniężno-rynkowej.

Modyfikacja systemu motywacyjnego ciągle jeszcze jest w powijakach.

1.3. Wymieniane są dwa powody nieosiągnięcia zamierzonego postępu reformy:

- głębsze dysproporcje gospodarcze (powiązane ze strukturą majątku trwałego i z bilansem płatniczym) niż się spodziewano;
- opór społeczny przeciw szybkiemu zrównoważeniu rynku poprzez ograniczenie popytu.

Powody te wymieniane są nie tylko w celu usprawiedliwienia powolności reformy, ale ostatnio także w celu forsowania tezy, że na plan pierwszy musi być wysunięta sprawa dopasowywania samej reformy do sytuacji gospodarczej i społecznej. Jest to poważna zmiana podejścia. Czym innym jest bowiem zwolnienie tempa reformy z powodu ograniczeń materialnych, a czym innym szukanie systemu ekonomicznego, pasującego do tych ograniczeń. W pierwszym przypadku dysproporcje gospodarcze i alergja cenowa ludności, nie stanowią żadnego uzasadnienia dla wstrzymywania reformy centralnej administracji gospodarczej. W drugim przypadku stosowany jest taki argument. Występuje on pod hasłem „wzmocnienia centrum decyzyjnego”, które musi być silne, aby mogło uporać się z wielkimi trudnościami.

Twierdzenie, że „silne centrum”, przez co rozumie się centralizację decyzji, jest koniecznym warunkiem naprawiania proporcji gospodarczych i podnoszenia efektywności ekonomicznej w przedsiębiorstwach, jest stereotypem myślo-

*Tekst ten był pisany w 1983 r. Obecnie, w 1986 r., miejsce „programów operacyjnych” zajmują „zamówienia rządowe”.

wym, nie dającym się pozytywnie zweryfikować. Centralizacja decyzji prowadzi nieuchronnie do ich uznaniowości („woluntaryzmu”), do przetargów międzyszczeblowych, do fałszowania informacji przez poszczególne szczeble i do powstawania nieformalnych grup interesów, przenikających oficjalne struktury instytucjonalne. To wszystko zaś generuje dysproporcje i nieefektywność.

1.4. Zaniechanie czy też ociążanie się z funkcjonalno-organizacyjną przebudową centralnej administracji, wiąże się ze szczególną interpretacją docelowego systemu ekonomicznego. Akceptacja *Kierunków...* nie oznaczała, że zniknęły różnice zdań co do tego jaki ma być system po reformie, a więc i na czym powinna polegać reforma. *Kierunki...* były kompromisem między dwiema bardzo różnymi koncepcjami. Skutki tego kompromisu dopiero teraz się ujawniają.

1.5. Według jednej koncepcji reforma powinna być głęboką zmianą stosunków społecznych w gospodarce na wszystkich płaszczyznach życia gospodarczego. Radykalnemu przekształceniu miałyby podlegać:

- stosunki wewnętrzne w przedsiębiorstwie (między kierownictwem a załogą, między administracją a organizacjami społecznymi, między samymi organizacjami społecznymi), aby wszystkie grupy zawodowe i społeczne miały udział w decyzjach dotyczących produkcji i podziału wyników finansowych;
- stosunki między przedsiębiorstwami (wyeliminowanie pośrednictwa organów administracyjnych, wprowadzenie prawdziwych więzi rynkowych);
- stosunki wzajemne między przedsiębiorstwami a bankami (z techniczno-organizacyjnych o wtórnym znaczeniu, na stosunki o charakterze komercyjnym);
- stosunki między bankami a organami administracji państwowej (nadanie tym pierwszym znacznej autonomii w stosunku do drugich).

Zmiany te wymagałyby od administracji państwowej spełniania całkowicie nowej roli w porównaniu z dotychczasową.

Omawiana koncepcja zakłada, że bieżące procesy gospodarcze dokonują się poprzez mechanizm rynkowej samoregulacji. Korygujące oddziaływanie państwa na te procesy jest dopuszczalne, ale w ograniczonym zakresie i niemal wyłącznie metodami nieadministracyjnymi; np. oddziaływanie państwa na ceny może się odbywać za pomocą gromadzenia i upłynniania zapasów, za pomocą kursu walut oraz poprzez politykę przedmiotowych podatków i subsydiów. Państwo nie dekretuje cen poza zupełnie wyjątkowymi przypadkami (jak chleb, mięso, węgiel czy stal). Ale i wtedy ceny muszą spełniać warunek równowagi rynkowej. Istnienie mechanizmu rynkowej samoregulacji oczywiście nie przeszkadza państwu w prowadzeniu polityki budżetowej, pieniężnej, społecznej itp.

Planowanie centralne koncentruje się na problemach długofalowego rozwoju. Spójność planów centralnych z mechanizmem procesów bieżących wymaga jednak aby plany centralne były zorientowane popytowo. Nie oznacza to bynajmniej, że plany te kształtowałyby się pod wpływem bieżących impulsów

rynkowych, lecz że zmierzałyby do tworzenia zrównoważonych przyszłych układów gospodarczych.

Kolejnym elementem omawianej koncepcji jest aktywność gospodarcza ciał społecznych. Wpływają one na decyzje zarówno w skali mikro- jak i makroekonomicznej.

Koncepcję obejmującą: rynkową samoregulację, popytowo zorientowane, długofalowe planowanie centralne oraz aktywność gospodarczą ciał społecznych, nazwijmy modelem uspołecznionej gospodarki rynkowej regulowanej przez plan.

1.6. Drugą koncepcją jest model państwowej regulacji pośredniej, obejmującej zarówno procesy długofalowe jak i bieżące. Często mówi się o takim modelu jako o parametrycznym, ale nazwę tę stosowano dla tylu różnych rozwiązań, że lepiej nie posługiwać się nią. Lepsza od niej jest stosowana czasami nazwa centralizacji pośredniej. Model państwowej regulacji pośredniej różni się od tradycyjnego (nakazowo-rozdzielczego) systemu głównie narzędziami realizacji planów centralnych. Krótkookresowe plany centralne są stosunkowo szczegółowe, choć nie w takim stopniu jak w modelu tradycyjnym. Plan centralny jest układem pożądaných proporcji produkcyjnych i proporcji podziału czynników wytwórczych i produkcji. Jest to pierwotny układ wielkości gospodarczych. Do niego dopasowuje się „narzędzia sterowania działalnością przedsiębiorstw” (teza 35 *Kierunków...*). Narzędzia są pośrednie, czyli mają formę pieniężno-rynkową. Dzięki nim decyzje można zdecentralizować, a więc nadać przedsiębiorstwom samodzielność. Nie ma tu jednak rynkowej samoregulacji, gdyż narzędzia sterowania, chociaż mają formę rynkową, nie są generowane przez rynek lecz przez plan. Mimo to przewiduje się w tym modelu, że ceny mogą być równocześnie narzędziami realizacji planu centralnego i cenami równowagi rynkowej.

Podobnie jak w bieżącym, również w długofalowym planie centralnym, pierwotnym układem wielkości są proporcje rzeczowe. Do nich dobierane są ekonomiczne narzędzia sterowania inwestorami. W tym sensie planowanie długofalowe jest zorientowane podażowo. W modelu pośredniej centralizacji, część centralnych decyzji inwestycyjnych (zwykle jest to niemała część) ma z założenia charakter decyzji bezpośrednich.

Konsekwencją sposobu regulacji procesów bieżących i długofalowych w tym modelu jest określone potraktowanie społecznej strony gospodarowania. Mianowicie ciałom społecznym przypada tu głównie funkcja opiniodawcza.

1.7. *Kierunki reformy gospodarczej* były próbą pogodzenia obu koncepcji. Stwierdzając (w tezie 35), że rynek nie będzie w y ł ą c z n y m regulatorem gospodarki, dopuszczono tym samym, że w ogóle będzie regulatorem. Stąd można było wyciągnąć wniosek, że zaproponowano model rynkowej samoregulacji z korygującym oddziaływaniem państwa. Tak można interpretować i niektóre inne sformułowania. Jednakże w tej samej 35 tezie kategorie rynkowe

traktowane są jako narzędzia sterowania przedsiębiorstwami dla zrealizowania celów planu centralnego. Stąd z kolei można wnioskować, że rynek ma być wykorzystywany instrumentalnie dla realizacji pierwotnie wyznaczonego planu centralnego. Ta interpretacja była i jest bliższa kręgom ludzi działających na szczeblu centralnym. Jest bowiem do pogodzenia z ciągle popularną doktryną gospodarki planowej jako zarządzanej centralnie. I nie zagraża pozycji materialnej i społecznej wyznawców tej doktryny.

W pełni konsekwentne podejście do modelu pośredniej centralizacji także nakazuje dokonanie istotnych zmian w funkcjonowaniu centralnej administracji państwowej. Jednak nie są wymagane zmiany tak głębokie jak w modelu rynkowej samoregulacji z korygującym oddziaływaniem państwa. Nie występuje tu bowiem ograniczenie uprawnień centralnej administracji, lecz tylko zmiana formy decyzji i rodzaju narzędzi ich realizacji. Ostatecznie więc można sprowadzić całą sprawę do postulatu zracjonalizowania działalności szczebla centralnego, bez jego zasadniczej przebudowy.

Sprawie różnych wizji docelowego systemu ekonomicznego poświęciłem tu tyle miejsca dlatego, że jak sądzę, wywiera ona znaczny wpływ na przebieg reformy gospodarczej w Polsce. Podsumowując zaś dotychczasowe rozważania, można wymienić trzy rodzaje przyczyn opóźniania reformy. Są to przyczyny: (a) gospodarcze, występujące w postaci narosłych dysproporcji, utrudniających wprowadzanie mechanizmu rynkowego; (b) społeczne, wyrażające się w alergii cenowej ludności i również nie pozwalającej na istnienie normalnego rynku; oraz (c) doktrynalne, wyrastające z centralistycznych tradycji gospodarki planowej. Do wadliwości wyznawanej doktryny jeszcze powrócę.

2. ELEMENTY NOWEGO SYSTEMU I SIŁY INERCJI

2.1. Przyczółkami nowego systemu ekonomicznego stały się: zwiększona samodzielność przedsiębiorstw, samorządność załóg pracowniczych oraz niezależne, samorządne organizacje społeczne, będące główną siłą wspierającą zarówno samodzielność i samorządność przedsiębiorstw, jak i zasadę tzw. uspołecznienia centralnego planowania i kierowania gospodarką.

Samodzielność miała być warunkiem racjonalności decyzji mikroekonomicznych. Od samorządności oczekiwano rezultatów dwojakiego rodzaju. Miała ona stanowić zaporę chroniącą samodzielność przedsiębiorstw przed odgórną, administracyjną ingerencją oraz być czynnikiem motywacyjnym (uczestnictwo w decyzjach, samokontrola w pracy, finansowa współodpowiedzialność za wyniki gospodarcze przedsiębiorstw). Z niezależnymi organizacjami społecznymi, a zwłaszcza związkami zawodowymi, wiązano nadzieje na racjonalizację gospodarki w skali makroekonomicznej. Organizacje te przede wszystkim miały

wpływać na wybór społecznych celów planu. Ponadto miały być dodatkowym, autonomicznym czynnikiem kontroli zgodności treści i metod polityki gospodarczej z wybranymi celami i ze zreformowanym systemem ekonomicznym.

Samodzielność przedsiębiorstw i samorządność pracownicza znalazły oparcie w ustawach z września 1981 r. Niezależność organizacji społecznych opierała się na tzw. porozumieniach społecznych i w okresie opracowywania koncepcji reformy gospodarczej nie była jeszcze uregulowana prawnie.

2.2. W całym okresie załamywania się starego systemu ekonomicznego jego bastionami obronnymi były: doktryna tradycyjnej gospodarki planowej, siła ekonomiczna centralnej administracji państwowej oraz jej pozycja w strukturze władzy.

Koncepcji państwowej regulacji gospodarczej metodą pośredniej centralizacji nie da się obronić stosując argumenty rozumowe, tak jak nie da się obronić koncepcji bezpośredniej centralizacji. W modelu pośredniej centralizacji nieunikniona jest sprzeczność między planem i rynkiem. Sprzeczności by nie było, gdyby centralny plan bieżący powstawał pod wpływem impulsów rynkowych. Ale takie rozwiązanie byłoby tylko gorszą wersją rynkowej samoregulacji. System pośredniej centralizacji tym się właśnie charakteryzuje, że układ proporcji rzeczowych planu jest pierwotny, a układ narzędzi ekonomicznych – pochodny, a więc wtórny. W rezultacie ceny jako narzędzia realizacji planu mogą być tylko przypadkowo jednocześnie cenami równowagi. Zawsze wtedy, gdy tej zbieżności nie ma, priorytet przyznaje się narzędziom realizacji planu a nie równowadze rynkowej.

W ramach modelu zakłada się, że ceny i inne narzędzia ekonomiczne nie będą podmiotowo zróżnicowane lecz jednolite. Założenia tego nie daje się jednak utrzymać wobec sprzeczności między wymogami rynku i planu i wobec pierwszeństwa przyznawanego planowi. To z kolei uniemożliwia konsekwentne stosowanie zasady tzw. twardego ograniczenia finansowego przedsiębiorstw.

Usuwanie skutków sprzeczności między planem a rynkiem, czyli nierównowag w różnych dziedzinach, musi być z konieczności przesuwane do planów długofalowych. Jednakże realizacja planów długofalowych nie może zapewnić równowagi gospodarczej. Po pierwsze dlatego, że i te plany powstają najpierw jako układy proporcji rzeczowych, gdyż jest to cechą systemu. Po drugie, a jest to chyba przyczyna nawet ważniejsza, brak twardego ograniczenia finansowego przedsiębiorstw powoduje, że inwestycyjne plany gospodarki narodowej są zawsze obciążone ukrytymi wadami, ujawniającymi się dopiero w realizacji. Są to wady: niedoszacowania nakładów, przeszacowania planowych efektów oraz niedostatecznej spójności nowo tworzonej zdolności wytwórczych, wzajemnej i z istniejącym już majątkiem trwałym.

Mimo tych wszystkich słabości, koncepcja pośredniej centralizacji ma licznych zwolenników na szczeblu centralnym. Źródła tego mogą być intelektualne lub materialne, albo jedno i drugie. W każdym razie broniąc tej wersji

reformy, broni się systemu zbliżonego do dotychczasowego, a przeciwdziała powstałym już elementom znacznie gruntowniejszej reformy.

2.3. Poparcie centralnej administracji dla systemu pośredniej centralizacji mogłoby nie mieć większego znaczenia dla przebiegu reformy i jej kierunku, gdyby administracja nie dysponowała tak wielką siłą ekonomiczną. Siła ta wyrasta z prawa decydowania o podziale rzadkich czynników wytwórczych i wyrobów.

Program reformy dopuścił okresowe pozostawienie centralnej administracji takiego prawa. Ustępstwo to było praktycznie nieuchronne. Zdawano sobie sprawę z niebezpieczeństwa jakim ono grozi, dlatego obwarowano je warunkami ograniczającymi (wąski zakres reglamentacji i formy najmniej kolidujące z systemem docelowym). Okazało się, że gdy administracja centralna jest niechętna tym ograniczeniom (a poza tym prawdopodobnie nie dość sprawna aby je honorować, nawet gdyby chciała to robić), wówczas zakres reglamentacji rozszerza się, a jej formy coraz bardziej zbliżają się do tradycyjnych.

Mając w dyspozycji najważniejsze czynniki produkcji, centralna administracja panuje nad całą niemal produkcją i dystrybucją. Ogranicza rzeczywistą samodzielność przedsiębiorstw, które nie stawiają oporu aby nie szkodzić własnym bieżącym interesom.

Roszerzanie listy priorytetów i indywidualizowanie narzędzi sterowania prowadzi do reprodukcji dysproporcji i pobudza przedsiębiorstwa do nieefektywnych działań. Powstaje więc błędne koło: trudności gospodarcze uzasadniają wyposażenie centralnej administracji w specjalne uprawnienia, a te nie prowadzą do usunięcia trudności, choćby na tyle, aby można było odebrać administracji nadzwyczajne uprawnienia. Gdy to błędne koło się toczy, zakres uprawnień szczebla centralnego rozszerza się, a wśród narzędzi sterowania coraz więcej jest narzędzi pozornie pośrednich i wprost bezpośrednich. Chętnie wykorzystywanym argumentem na rzecz administracyjnego kształtowania cen jest opór ludności przeciw ich podnoszeniu. Sztuczne powstrzymywanie cen tworzy sytuacje, które również mogą służyć jako uzasadnienie rozszerzania kompetencji szczebla centralnego. Tak więc przejściowe odstępstwo od zasad utrwała się, działając na korzyść starego systemu.

2.4. Trzecią siłą obronną jest szczególna pozycja ośrodków centralnych w strukturze władzy. W praktyce ośrodki władzy wykonawczej decydują i o ładzie faktycznym i o ładzie prawnym, chociaż w tym ostatnim przypadku, decyzje podejmowane są przez władze ustawodawcze. Nie zdarzyło się jeszcze aby projekt władz wykonawczych przedstawiony Sejmowi do uchwalenia nie został zaaprobowany. Nie wynika to wyłącznie z dobrego przygotowania i wysokiej jakości projektów, gdyż przemawiają przeciwko takiemu wyjaśnieniu dość częste nowelizacje, uchylenia i potok przepisów doraźnych.

Wydaje się bardzo charakterystyczne, że w pierwszej kolejności unormowano prawnie sytuację przedsiębiorstw i samorządów, wyraźnie zwlekając z uregulo-

waniem kompetencji gospodarczych najważniejszych organów centralnych**. Przedmiotem niepokoju wyrażanego przez publicystów była również mała stabilność nowych przepisów prawnych. Istnieją też przykłady przygotowywania projektów ustaw bez udziału ciał społecznych, a nawet bez ich wiedzy o charakterze projektowanych rozwiązań. Wśród projektów prezentowanych publicznie lub w węższych kręgach, bywają i niezgodne z programem reformy. Wreszcie sam proces legislacyjny nie został do tej pory prawnie unormowany.

W ten sposób nazbyt silna pozycja organów wykonawczych w strukturze władzy pozwala odchyłać proces reformy w kierunku odpowiadającym centralnej administracji. Prowadzi też do tolerowania stanu funkcjonalno-organizacyjnego zastoju centralnych organów gospodarczych.

3. RELACJE MIĘDZY ELEMENTAMI NOWEGO I STAREGO SYSTEMU

3.1. Zręby nowego systemu ekonomicznego nie powstały automatycznie, podobnie jak i siły inercji starego systemu nie zostały wyeliminowane przez fakt rozpoczęcia reformy. Tworzenie przyczółków reformy dokonywało się w drodze ostrych kontrowersji. Tak powstały „porozumienia społeczne” z sierpnia 1980 r. Kontrowersje na znacznie mniejszą skalę wyłoniły się przy powoływaniu oficjalnej Komisji ds. Reformy Gospodarczej we wrześniu 1980 r. Jej pierwszy skład był zdominowany przez reprezentantów centralnej administracji. Skład ten rozszerzono o przedstawicieli nauki, zakładów pracy i o innych uczestników dopiero po ostrej krytyce pierwszej decyzji.

Istna batalia stoczona została o kształt projektu reformy. Wiele wersji programu reformy powstało poza Komisją. Pod ich wpływem oraz pod naciskiem fali gwałtownej krytyki, pierwotny projekt przedstawiony przez Komisję w styczniu 1981 r. (*Podstawowe założenia reformy gospodarczej*) został odrzucony. Po upływie pół roku Komisja przedstawiła nowy, poważnie zmieniony projekt, który został przez opinię publiczną przyjęty (choć w kręgach specjalistów bez wyrazów entuzjazmu), a przez władze zaaprobowany.

Z wstępnych bojów o zdobycie przyczółków nowego systemu, warto jeszcze wymienić pełne emocjonalnych napięć polemiki na temat pozycji dyrektora przedsiębiorstwa i na temat listy przedsiębiorstw „o podstawowym znaczeniu dla gospodarki”.

W wyniku tych i innych sporów, powstały dwa kolejne (poza istniejącymi już niezależnymi, samorządnymi organizacjami społecznymi) elementy nowego

**Ustawę o Komisji Planowania uchwalono w lipcu 1984 r., a projekt ustawy o Radzie Ministrów, którego pierwsze czytanie odbyło się w lipcu 1983 r. (Diariusz Sejmowy, nr 7. 1983) nie wrócił od tego czasu na forum Sejmu.

systemu, w postaci samodzielnych przedsiębiorstw oraz samorządów pracowniczych o rozległych kompetencjach.

3.2. Konfrontacja elementów nowego i starego systemu, nastąpiła niemal natychmiast po uchwaleniu ustaw o przedsiębiorstwach i samorządach. Polem konfrontacji stały się tzw. rozwiązania przejściowe na 1982 r. Spór nie dotyczył samej konieczności takich rozwiązań, lecz ich zakresu i sposobu wprowadzenia (bez udziału Sejmu, który mógłby rozstrzygnąć, czy projekt nie kłóci się z ustawą o przedsiębiorstwie). Rozwiązania pośrednie na 1982 r., zawierały świadome odstępstwa od systemu docelowego w dziedzinie kształtowania produkcji („programy operacyjne”), dystrybucji czynników (obligatoryjne pośrednictwo w obrocie) i cen (ceny regulowane, znaczny zakres cen urzędowych).

Pierwsze rozwiązania przejściowe zapowiadały wzmocnienie siły ekonomicznej centralnej administracji i ograniczenie dopiero co nadanej przedsiębiorstwom samodzielności. Uznano to jednak za zło konieczne.

3.3. Niezależnie od różnic poglądów na temat konieczności wprowadzenia stanu wojennego, niesporne jest, że jego przepisy wstrząsnęły wszystkimi trzema pryzólkami reformy. Uusnięta została presja społeczna na ośrodki centralne do zmiany ich organizacji i funkcji. Samodzielność przedsiębiorstw została w poważnym stopniu ograniczona, samorządy zaś zostały zawieszono.

Równocześnie wzmocnione zostały siły obronne systemu tradycyjnego. Administracji centralnej przywrócono prawo powoływania i odwoływania dyrektorów przedsiębiorstw. Ona też decydowała o możliwości reaktywowania samorządów, którym nie przywracano jednak wszystkich ustawowych uprawnień. Przebudowa centralnego aparatu administracyjnego została odłożona. Pojawił się „przejściowy” szczebel pośredni w postaci pełnomocników ministrów. Likwidowaniu tej instytucji towarzyszyło powoływanie zrzeszeń przedsiębiorstw z pominięciem ustawowego wymogu akceptacji przez samorządy. Pęd do tworzenia zrzeszeń wykazała większość przedsiębiorstw, a ministerstwa gałęziowe popierały go, upatrując w zrzeszeniach nową formę pośredniego szczebla zarządzania. Administracja centralna nie wykazała aktywności w poszukiwaniu najmniej kolidujących z reformą narzędzi zarządzania, natomiast zwiększyła zakres stosowania narzędzi bezpośrednich.

3.4. W 1982 r. wystąpiły zjawiska charakterystyczne dla tradycyjnego systemu gospodarki planowej, potwierdzając, że dokonał się zwrot systemowy w tym właśnie kierunku. Tak więc wystąpiły niespójności w polityce gospodarczej. Spowodowały one daleko niepełne wykorzystanie szans na osłabienie nierównowagi rynkowej, stworzonych przez podwyżkę cen w pierwszym kwartale 1982 r. Ponadto wystąpiły wyraźne naciski na system bankowy, „rozmięczające” system kredytowy, zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw (zaniechanie wstrzymania kredytów przedsiębiorstwom nie posiadającym zdolności kredytowej), jak i do państwa (deficyt budżetowy „finansowany” częściowo kredytem

NBP przy nie zbilansowanym planie kredytowym). Nastąpiło także typowe rozszerzanie priorytetów centralnych w odniesieniu do produkcji, co nazwano później deformacją programów operacyjnych.

Zjawisk tych nie można traktować jako przypadkowych błędów i skutków „docierania się” mechanizmów reformy gospodarczej. Ich wspólnym źródłem jest regres systemowy, jaki rozpoczął się zanim jeszcze elementy nowego systemu zdołały się umocnić.

4. PRZEJŚCIE OD REFORMY UZGADNIANEJ DO REFORMY ODGÓRNEJ

4.1. Urzędnicy szczebla centralnego starali się od samego początku wywierać decydujący wpływ na kształt reformy. Ich monopol był jednak podważany przez silnie ujawniające się aspiracje licznych grup zawodowych i organizacji społecznych do wywierania wpływu i nadzorowania przebiegu reformy. Podcięcie możliwości ujawniania się tych aspiracji dało aparatowi urzędniczemu szczebla centralnego niemal nieograniczone możliwości kształtowania reformy według własnych preferencji. Ich udział w opracowywaniu projektów nowych rozwiązań zaczął szybko wzrastać, a udział ciał społecznych – ewoluować w stronę działalności czysto symbolicznej.

Nie tylko więc kierunki reformy, ale i sam mechanizm reformowania gospodarki uległ zasadniczej zmianie.

4.2. Przejęcie przez centralną administrację pełnej gestii w sprawach reformy spowodowało osobliwą rozbieżność między oceną stanu systemu ekonomicznego, a programami kolejnych rozwiązań przejściowych. W raporcie Pełnomocnika Rządu ds. Reformy, oceniającym przebieg reformy w 1982 r. przyznano, że nie nastąpił postęp w funkcjonalno-organizacyjnej przebudowie szczebla centralnego. Uznano również za niedostateczny postęp w posługiwaniu się przez ten szczebel narzędziami ekonomicznymi. Ponadto z niepokojem zauważono, że – uwzględniając doświadczenia przeszłości – reforma znalazła się w niebezpiecznej fazie, grożącej nawrotem do rozwiązań tradycyjnych.

Mimo to na 1983 r. przewidziano zmiany, które były terapią nie wynikającą z postawionej diagnozy. Można się było spodziewać, że reakcją na stwierdzenie braku postępu w posługiwaniu się narzędziami ekonomicznymi będzie decyzja o przyspieszeniu przebudowy szczebla centralnego i skierowaniu jego obowiązków na tory odpowiadające reformie. Zamiast tego, upoważniono organy założycielskie do administracyjnej kontroli kosztów w przedsiębiorstwach. Sprawa przebudowy szczebla centralnego zaczęła coraz bardziej tonąć w mnożących się przedsięwzięciach zastępczych, jak ekspansja różnego rodzaju doradztwa, szkolenie i egzaminowanie kadry urzędniczej i rotacja osób na stanowiskach państwowych. Lekarstwem na wyraźną tendencję „programów

operacyjnych” do degenerowania się, miała być „większa troska” o ich poprawność. Rozprzęgnięciu rynku i systemu motywacyjnego miało zaradzić zwiększenie zakresu cen regulowanych oraz syntetyczny miernik wyników działalności przedsiębiorstw, typu WOG-owskiego.

Było to leczenie objawowe nie sięgające do przyczyn choroby, a do tego stosujące medykamenty, których nieskuteczność została dawno stwierdzona.

Nic więc dziwnego, że również bardzo rozważna w formułowaniu opinii, Konsultacyjna Rada Gospodarcza, jednoznacznie negatywnie oceniała system ekonomiczny 1983 r. Zwracała uwagę na niespójność planowania centralnego z reformowanym systemem, na tworzenie programów gospodarczych nie wyposażonych w narzędzia realizacji, na manipulatorski stosunek centralnej administracji do stosowanych narzędzi ekonomicznych, na rozszerzanie się mechanizmów uznaniowo-przetargowych i na inne, bardziej szczegółowe niedomogi systemowe, wynikające z braku postępu reformy gospodarczej.

4.3. Druga połowa 1983 r. rozpoczęła się od ustawowych decyzji umacniających i rozbudowujących bastiony systemu tradycyjnego i powodujących dalsze osłabienie przyczółków reformy. Wznowiono bowiem kontrolę ministrów nad dyrektorami przedsiębiorstw (wynagrodzenia określa minister), nad samorządami pracowniczymi (art. 9 ustawy o szczególnej regulacji prawnej), ograniczono samodzielność przedsiębiorstw, m. in. przez stosowanie obowiązkowego pośrednictwa pracy (art. 6 i 7), obowiązkowego zawierania umów przez przedsiębiorstwa (art. 8) i zakazy podwyższania cen (art. 11) bez ograniczenia czasowego, przewidzianego przez art. 12 ustawy o cenach. Zwiększono także uprawnienia dyrektorów w stosunku do pracowników w sprawie wymiaru czasu pracy (art. 1) i okresu wypowiedzenia pracy (art. 2).

Modyfikacje te wprowadzono na okres przewyciężenia kryzysu społeczno-gospodarczego, czyli bez ustalenia terminu ich wygaśnięcia.

5. PERSPEKTYWY SYSTEMOWE

Regulacje prawne z lat 1982 – 1983 oraz zmiany w organizacyjnych strukturach zarządzania, w doborze i sposobie stosowania narzędzi centralnego kierowania gospodarką, a także w społecznej warstwie systemu funkcjonowania gospodarki, wskazują na wahania władz. Wahania dotyczą tempa przemian i ich kierunku, a więc i tego, jaki powinien być kształt systemu ekonomicznego po reformie.

Jak się zdaje, zrezygnowano z pewnych koncepcji całkowicie (jeśli w ogóle były one brane pod uwagę). Zrezygnowano więc zupełnie z mechanizmu samoregulacji rynkowej, pozostawiając tylko quasi-rynek, to jest podporządkowanie więzi handlowych i cen, dość szczegółowym (choć mniej niż w przeszłości) centralnym planom proporcji rzeczowych, traktowanym jako ukła-

dy pierwotne i najważniejsze. Samoregulacja rynkowa wymagałaby ograniczenia planowania centralnego tylko do ustalania niewielkiej liczby makroproporcji gospodarczych, podstawowych dla rozwoju i dla społecznej struktury dochodów.

Zrezygnowano także z negocjacyjnego modelu ustalania węzłowych makroproporcji planu, co byłoby możliwe także i wtedy, gdyby następowało później ich rozwijanie w stosunkowo szczegółowy plan centralny.

Prawdopodobnie nie bierze się też pod uwagę podporządkowania kierowników przedsiębiorstw – samorządom pracowniczym jako podmiotom zasadniczych (nieoperatywnych) decyzji. Nie można się więc spodziewać bezwzględного uzależnienia zatrudnienia i płac od rzeczywistej efektywności przedsiębiorstw. Byłoby to możliwe tylko przy pełnej rynkowej weryfikacji efektywności przedsiębiorstw. Samorzady będą więc raczej ciałami opiniotwórczymi.

Wahania dotyczą natomiast tego, jaką przyjąć ostatecznie kompozycję elementów systemu pośredniej centralizacji i bezpośredniej centralizacji (elementy tej ostatniej, w miarę możliwości, w nowych formach). Ośrodki władzy, a w każdym razie pewne kręgi w tych ośrodkach, są zainteresowane w przyjęciu dużej dozy elementów pośredniej centralizacji. Uwalniałoby to je od nawału bieżących, szczegółowych spraw, nawału przerastającego ich wydolność decyzyjną. Z realności takiego niebezpieczeństwa zdają sobie one dobrze sprawę, a polityczne konsekwencje negatywnych doświadczeń odczuwają zbyt wyraźnie, aby nie strzec się przed ich powtórzeniem.

Z drugiej strony, część aparatu władzy, zarówno gospodarczego jak i kontrolującego inne sfery życia publicznego, preferuje metody i narzędzia administracyjne. Nie dotyczy to wyłącznie aparatu szczybla centralnego, ale i stopni pośrednich. Różne są przyczyny tej postawy. Ważną przyczyną jest, że to, co z punktu widzenia systemu ekonomicznego jest przesunięciem do rozwiązania, różniącego się od dotychczasowego tylko formą narzędzi, z punktu widzenia ludzi tworzących aparat wykonawczy władzy, może oznaczać radykalną zmianę pozycji i perspektyw. Konieczność reorganizacji struktur zarządzania i potrzeba zdobycia nowych umiejętności przez kadrę kierowniczą i urzędniczą, wywołują poczucie zagrożenia stabilizacji materialnej i rangi społecznej. Nie bez znaczenia jest także mentalność tej warstwy, wytworzona i utrwalona przez wieloletnią aktywność w ramach tradycyjnego systemu. Z mentalności tej wynikają specyficzne sposoby wartościowania. Występuje skłonność do przyjmowania takich ocen źródeł niesprawności i nieefektywności gospodarki, które podważają potrzebę poważniejszej reformy. Często większą rolę w generowaniu negatywnych zjawisk przypisuje się cechom ludzi działających na różnych stanowiskach, niż cechom systemu ekonomicznego.

Ośrodki władzy decydując się na system pośredniej centralizacji, nie mogą lekceważyć postaw występujących w aparacie wykonawczym. Chodzi bowiem o grupę społeczną, której funkcje mają się wprawdzie zmienić, ale której rola w

zarządzaniu ma być nadal zasadnicza. Nie może być inaczej skoro nie tworzy się warunków ani dla samoregulacji rynkowej, ani dla decyzyjnej aktywności ciał społecznych. Gdyby takie mechanizmy zostały włączone, rola aparatu wykonawczego zmalałaby. Jeśli zaś tak się nie dzieje, to interesy aparatu wykonawczego nie mogą być ignorowane. W rezultacie uzyskuje on pewien wpływ na kształt reformy gospodarczej.

Ostatecznie system ekonomiczny będzie zawierał elementy dwóch różnych koncepcji. Będzie on odległy od wariantu nazwanego wcześniej uspołecznioną gospodarką rynkową, regulowaną przez plan. Nie będzie również czystym modelem pośredniej regulacji. Ale nie będzie też powtórzeniem systemu istniejącego przed reformą.

Zdolność tej systemowej hybrydy do zapewniania gospodarce równowagi jest wielce wątpliwa. Nie zawiera w sobie także sił wymuszających wzrost rzeczywistej efektywności i innowacyjności. Nie ma ponadto urządzeń szybkiego ujawniania woluntaryzmu w polityce gospodarczej. Tak jak dotychczas więc, na pomyślność gospodarczą wpływać będzie w większym stopniu umiejętność unikania błędów w polityce gospodarczej, niż sprawność i efektywność systemu ekonomicznego.

Doc. dr hab. Cezary J ó z e f i a k — pracownik Instytutu Ekonomii Politycznej Uniwersytetu Łódzkiego. Główne kierunki badań: teoria wzrostu gospodarki socjalistycznej. Członek Komisji do spraw Reformy Gospodarczej. Ważniejsze publikacje: *Optimum techniczno-renowacyjne w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1971; *Oplacalność inwestycyjnych kredytów zagranicznych*, „*Ekonomista*” 1979/3; *Konieczność i kierunki rekonstrukcji systemu ekonomicznego*, [w:] *Cele i zakres reformy gospodarczej*, Warszawa 1981.