

---

ZESZYTY NAUKOWE WYŻSZEJ SZKOŁY PEDAGOGICZNEJ  
W BYDGOSZCZY

Zeszyty z Nauk Społecznych 1984 z.7

---

MARIUSZ JENDRYCZKA

WSP w Bydgoszczy

ZAŁOŻENIA SYSTEMOWE I GŁÓWNE MECHANIZMY REFORMY GOS-  
PODARCZEJ - DWA LATA FUNKCJONOWANIA

Celem prezentowanego materiału jest omówienie podstawowych rozwiązań składających się na obecny kształt wdrażanej w Polsce reformy gospodarczej. Opracowanie nie obejmuje całości związanych z tym tematem zagadnień lecz ograniczone zostało do przedstawienia głównych elementów modelu gospodarczego, wywierających największy wpływ na sprawność całego systemu. Zgodnie z przyjętymi założeniami artykuł obejmuje omówienie rozwiązań w zakresie: planowania, systemu ekonomiczno-finansowego oraz przebudowy struktur organizacyjnych zarządzania, miejsca i roli przedsiębiorstwa państwowego.

1. Przyczyny kryzysu społeczno-gospodarczego

Blisko trzy i pół roku mija od powołania jesienią 1980 r. Komisji do Spraw Reformy Gospodarczej. Zespół ten w lipcu 1981 r. opublikował "Kierunki reformy gospodarczej"<sup>1</sup> - dokument zawierający ramowy projekt przebudowy systemu gospodarczego, kształt docelowy i etapy jego osiągnięcia.

Punkt wyjścia podjętych działań reformatorskich stanowiła analiza sytuacji gospodarczej i przyczyn kryzysu zawarta m.in. w "Rządowym raporcie o stanie gospodarki"<sup>2</sup>, który do głównych przyczyn kryzysu, narastających szczególnie w latach siedemdziesiątych zaliczał:

I. W systemie kierowania gospodarką:

1. Narastającą sprzeczność między osiągniętym poziomem sił wytwórczych a systemem zarządzania i kierowania, centralizację uprawnień do podejmowania decyzji przy pozbawieniu samodzielności podmiotów gospodarczych wbudowanych w wieloszczeblowe, wysmu-  
kłe sztucznie ujednoczone struktury organizacyjne.

2. Rozkład systemu planowania, szczególnie w zakresie dewaluacji rangi planów i koncentracji uwagi na zagadnieniach bieżących oraz nieprzestrzeganie zasad: optymalizacji i wewnętrznej zgodności planów.
3. Brak racjonalnego systemu ekonomiczno-finansowego, degeneracja roli pieniądza i rachunku ekonomicznego.
4. Osłabienie systemu motywacyjnego w wyniku preferowania nakazów nad bodźcami oraz oderwanie polityki płac od efektów produkcyjnych.

II. W realizowanej polityce gospodarczej<sup>3</sup>:

1. Nadmierną skalę inwestycji pogłębiającą jednocześnie nieracjonalną strukturę naszej gospodarki oraz narastanie dysproporcji w ramach posiadanych zdolności produkcyjnych.
  2. Szybki wzrost, związanego głównie z inwestycjami, zadłużenia zagranicznego i obciążenia obsługą tego długu przy braku zdolności eksportowych.
  3. Nadwyżkę siły nabywczej ludności nad podażą towarów i usług.
- Wszystkie te procesy dokonywały się w atmosferze narastającej arbitralności i lekceważenia relacji i obiektywnych praw ekonomicznych.

W efekcie tak prowadzonej polityki gospodarczej od 1975 następuje obniżanie się produktywności środków trwałych, a od 1979 r. spadek społecznej wydajności pracy i dochodu narodowego<sup>4</sup>. Lawinowo narasta w drugiej połowie lat siedemdziesiątych obciążenie spłatą rat kredytów zagranicznych i odsetek, które w 1975 r. przekraczają 25 %<sup>5</sup> wpływów z eksportu (uznawane w międzynarodowych stosunkach finansowych za obciążenie maksymalne), a w 1980 r. - 82 %<sup>6</sup>. W rolnictwie po okresie rozwoju w latach 1971-74 następuje zastój, a następnie spadek produkcji osiagający w 1980 r. katastrofalne rozmiary<sup>7</sup>.

Fiasko podjętych w 1976 r. zamierzeń związanych z tzw. manewrem gospodarczym oraz podwyżką cen żywności wpłynęło na dalsze narastanie zjawisk kryzysowych.

Wyraźnie już widoczne pod koniec lat siedemdziesiątych objawy głębokiego załamania gospodarczego uległy nasileniu w 1981 r. Ogółem w latach 1978-81 dochód narodowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca zmniejszył się o 22 %, a płace nominalne wzrosły o ok. 60% przy szacunkowym spadku wydajności pracy o 30 %<sup>8</sup>. Przejawem niekorzystnych relacji ekonomicznych w gospodarce było narastanie

procesów inflacyjnych, dezorganizacja rynku, naruszanie więzi kooperacyjnych pogłębiane przez coraz trudniejsze warunki zewnętrzne.

W tej sytuacji podjęcie prac nad reformą systemu gospodarczego stało się pilną koniecznością społeczno-ekonomiczną.

W powojennej historii naszego kraju podjęto dotychczas dwie poważniejsze próby reform systemowych. Pierwsza rozpoczęta po październiku 1956 r. dokonała istotnych zmian w modelu funkcjonowania gospodarki, prowadzących między innymi do zwiększenia samodzielności przedsiębiorstw i powołania organizacji samorządowych - rad robotniczych. W toku prowadzonej wówczas w środowisku ekonomistów szerokiej dyskusji Oskar Lange pisał<sup>9</sup>, że "... mogące powstać w toku rozwoju społeczeństwa socjalistycznego sprzeczności między wymaganiami bazy ekonomicznej a przestarzałą nadbudową, jak metody zarządzania gospodarką narodową, nadbudowa polityczna i inne części nadbudowy, mogą wywołać opór pewnych warstw ze względu na ich interes związany z tą przestarzałą nadbudową". Zarówno O.Lange jak i Cz.Bobrowski, główne przyczyny ekonomiczne ówczesnego kryzysu dostrzegali w<sup>10</sup>:

- 1/ nieelastycznym, nadmiernie scentralizowanym systemie zarządzania,
- 2/ nieprawidłowym systemie cen,
- 3/ arbitralności wyborów inwestycyjnych i fetyszyzacji niektórych założeń, dotyczących proporcji podziału dochodu narodowego".

Podjęte w tym okresie działania reformatorskie, głównie w wyniku braku konsekwencji w przeprowadzaniu zmian, uległy stopniowemu wygaszeniu.

Ponownie do prac nad modyfikacją modelu gospodarczego powrócono w 1973 r. opierając go na systemie wielkich organizacji gospodarczych /WOG/. Mimo pewnych sukcesów w pierwszym etapie wdrażania, szybko nastąpił proces powrotu do nakazowego systemu zarządzania. Słabością nowego modelu był przede wszystkim<sup>11</sup>:

- 1/ brak kompleksowości we wdrażaniu reformy,
- 2/ przedstawienie poza obszarem zmian struktur organizacyjnych zarządzania oraz systemu cen.

Rezygnacja z reform i powrót do sterowania bezpośredniego doprowadziła do stopniowego osłabienia funkcjonalności systemu.

## 2. Zmiana modelu gospodarczego po 1980 r.

### Cele i założenia reformy

Wdrażana obecnie reforma gospodarcza zainicjowana została we wrześniu 1981 r. uchwaleniem dwóch podstawowych ustaw: o przedsiębiorstwie państwowym<sup>12</sup> i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego<sup>13</sup>.

Reforma dokonywana jest w szczególnie trudnych warunkach społeczno-ekonomicznych, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, które ulegają z upływem czasu dalszemu zaostrzeniu.

Pozytywnym elementem obecnych przemian, odróżniającym je od prób podejmowanych w przeszłości jest kompleksowość i głębokość zmian, jak i wola polityczna ich przeprowadzenia.

Podstawowy cel ekonomiczny reformy stanowi wprowadzenie takiego modelu gospodarczego, który zapewni wysoką społeczną efektywność gospodarowania. Osiągnięciu tego celu służy oparcie mechanizmu funkcjonowania gospodarki na trzech głównych zasadach<sup>14</sup>:

- 1/ uspołecznieniu planowania w skali gospodarki narodowej;
  - 2/ samodzielności przedsiębiorstwa;
  - 3/ prowadzeniu polityki gospodarczej w oparciu o narzędzia ekonomiczne.
- Uruchomienie tego mechanizmu i jego sprawne działanie wymaga jednoczesnego przekształcenia instytucjonalnych organów władzy i administracji państwowej oraz struktur organizacyjnych zarządzania gospodarką narodową.

### System planowania

Planowanie rozumiane jako określona postać polityki gospodarczej oraz zespół metod i procedur służących świadomemu i celowemu kształtowaniu procesów gospodarczych podporządkowane jest optymalnemu zaspokajaniu potrzeb społecznych<sup>15</sup>.

Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego wynika bezpośrednio ze społecznej własności środków produkcji i determinuje społeczny charakter zarówno celu, jak i procesu planowania.

Istniejący dotychczas system centralistyczno-dyrektywny, szczególnie w latach siedemdziesiątych, w dużym stopniu eliminował społeczną treść z planowania. Według określenia A.Łukaszewicza "wynikało to

głównie z tego, że system dyrektywny łatwo uległ biurokratyzacji, a towarzyszący temu nadmierny centralizm dawał okazję do arbitralności decyzji, przy bierności społeczeństwa i jego reprezentatywnych organów<sup>16</sup>„.

Narastanie tego procesu musiało w konsekwencji doprowadzić do konfliktu z rosnącym poziomem sił wytwórczych oraz wzrastającą świadomością społeczną. Realizowana praktyka planowania podporządkowana w deklaracjach prawom ekonomicznym w rzeczywistości nie była oparta na systemie obiektywnych cen, wymogach rachunku ekonomicznego, sprawnych mechanizmach finansowych<sup>17</sup>.

Zgodnie z "Kierunkami reformy gospodarczej" celem reformy planowania jest zapewnienie warunków efektywnego funkcjonowania gospodarki poprzez<sup>18</sup>:

- 1/ umocnienie strategicznej roli planu centralnego,
- 2/ realne uspołecznienie planowania przy określaniu celów planu i ich hierarchii oraz kontroli realizacji,
- 3/ zastąpienie nakazów bezpośrednich ekonomicznymi narzędziami wiązania planu centralnego z planami terytorialnymi i planami przedsiębiorstw, dyrektywny charakter planu ograniczony został do zadań związanych z inwestycjami centralnymi, obronnością kraju, realizacją umów międzynarodowych i likwidacją klęsk żywiołowych,
- 4/ rezygnację z dotychczasowej zasady hierarchicznego podporządkowania planów terenowych i planów przedsiębiorstw planowi centralnemu.

Założenia reformy planowania znalazły swoją konkretyzację w Ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym<sup>19</sup>.

Odrzucenie w nowym systemie zasady hierarchicznego podporządkowania oraz dyrektywnego charakteru podstawowych rodzajów planów stworzyło konieczność realizacji odmiennych zasad zapewnienia zgodności i spójności działalności podmiotów gospodarczych z celami planu centralnego poprzez<sup>20</sup>:

- 1/ umowy między administracją państwową a jednostkami gospodarki uspołecznionej,
- 2/ stosowanie narzędzi ekonomicznych przez administrację państwową i banki,
- 3/ wymianę informacji,
- 4/ możliwość nakładania obowiązków wykonywania zadań wynikających z ustawy o przedsiębiorstwie państwowym.

Tak opracowane działania uwolnione od istniejących poprzednio administracyjno-dyrektywnych sposobów regulacji nadają planowi centralnemu charakter strategiczny z możliwością kształtowania struktur i kierunków decyzji przedsiębiorstw państwowych, planów wojewódzkich oraz gospodarki nieuspołecznionej.

Wdrażanie reformy gospodarczej zapoczątkowane zostało w warunkach braku planu 5-letniego będącego wynikiem nieustabilizowanej sytuacji społeczno-gospodarczej w latach 1980-81 oraz obciążenia prognoz znacznym stopniem niepewności co do przyszłego kształtowania się tej sytuacji. W 1981 r. podstawą kształtowania przez centrum przebiegu procesów gospodarczych były plany kwartalne, a w II półroczu plan półroczny<sup>21</sup>. Stan taki nie sprzyjał stabilizacji warunków działania i ograniczał możliwości stosowania względnie stałych parametrów. Stopniowe ograniczanie zakresu operatywnego kierowania umożliwiło opracowanie planu rocznego na 1983 r. oraz planu 3-letniego na lata 1983-85.

Reforma systemu planowania nie jest procesem zamkniętym w czasie i dotyczy zarówno miejsca i roli planowania w funkcjonowaniu gospodarki socjalistycznej, jak i sposobów realizacji planowania procesów informacyjno-decyzyjnych, technik planowania itp.

Poważne zagrożenie funkcjonowania całości systemu planowania tkwi w pozostających poza obszarem zmian w strukturach organizacyjnych obsługujących ten system. "Kierunki reformy gospodarczej" określity<sup>22</sup>, że "Centralny organ planowania jest organem sztabowym rządu i nie podejmuje operatywnych decyzji. Prowadzi prace analityczne, studialne i prognostyczne, organizuje czynności planistyczne w gospodarce narodowej oraz przygotowuje warianty projektów planów gospodarczych i projekty gospodarczych decyzji rządu". Tymczasem proces dostosowywania organizacyjnej strony planowania przebiega niezwykle powoli. M. Nasitowski<sup>23</sup> wyraża pogląd, że "struktura organizacyjna Komisji Planowania nadal dostosowana jest do struktury branżowo-gałęziowej resortów, które współdziałają z odpowiednimi departamentami Komisji Planowania i wywiera za ich pośrednictwem presję na alokację środków pod kątem swych partykularnych interesów".

Odmiernym problemem, który wzbudza szeroką dyskusję jest wzajemna relacja między planem a mechanizmem rynkowym. Uwzględnienie oddziaływania rynku na procesy gospodarcze i zasady planowania zagwarantowały "Kierunki..."<sup>24</sup> stwierdzając, że: "W socjalistycz-

nej gospodarce, centralnie planowanej, o szerokim zakresie działania mechanizmów rynkowych, szczególnie wielkiego znaczenia nabiera strategiczna rola planu centralnego jako głównego narzędzia kształtowania społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. "Dotychczas jednak nie ma zgodności co do zakresu wzajemnego oddziaływania planu i rynku. Według K. Porwita<sup>25</sup> planowanie gospodarcze nie może budować podstaw gospodarowania eliminujących aktywną rolę mechanizmu rynkowego. Wynika z tego, że planowanie centralne powinno prowadzić się do korygowania procesów, w których rachunek mikroekonomiczny nie spełnia swojej funkcji. Poza bardzo zróżnicowanymi poglądami wśród ekonomistów na rolę rynku w zreformowanym systemie funkcjonuje w świadomości znacznej części społeczeństwa mit "cudownego lekarstwa" w postaci mechanizmu rynkowego rozwiązującego wszystkie dolegliwości naszego systemu gospodarczego. Problem ten porusza między innymi Z. R. Wierzbicki<sup>26</sup> stwierdzając, że: "... nadmiar zaufania w siłę regulującą rynku tworzy z niektórych środowisk specyficzny rezerwat mistycznej wręcz wiary w rynek w XIX-wiecznym wolnokonkurencyjnym wydaniu. Rodzi to nawet skłonność do usilnego dopasowywania szeregu elementów reformy, a zwłaszcza ich oceny, do tego wyidealizowanego obrazu gospodarki...". Z drugiej strony bardzo często jeszcze spotykamy się z podstawami utożsamiającymi<sup>27</sup>: "... metody administracyjne z socjalizmem a metody samoregulacyjne z kapitalizmem, traktując nierzadko z tego powodu niektóre postulaty reformy gospodarczej prawie jako dywersję ideologiczną". Obie postawy w równym stopniu oderwane są od wymogów narzucanych przez rozwój sił wytwórczych.

Rola przedsiębiorstwa w zreformowanym systemie i przebudowa struktur organizacyjnych zarządzania

Samodzielność przedsiębiorstwa stanowi jeden z podstawowych filarów systemowych reformy, określona w "Kierunkach..."<sup>28</sup> jako zasada samofinansowania, samodzielności i samorządności, gdzie: "Zasada samofinansowania stanowi ekonomiczną podstawę samodzielności przedsiębiorstw i warunek samorządności załóg". Działalność przedsiębiorstwa podporządkowana została więc regułom efektywności ekonomicznej. Sytuacja prawna przedsiębiorstwa uregulowana została w jednej z podstawowych dla reformy ustawie<sup>29</sup> określającej rolę, miejsce oraz

zakres działania podmiotów gospodarczych.

Realizacja zasad zagwarantowanych przez "Kierunki..." napotyka na szereg czynników ograniczających, wynikających między innymi z:

- utrzymującego się dotychczas administracyjnego rozdzielnictwa deficytowych środków, materiałów i dewiz;
- braku stabilności w dłuższym okresie czasu poszczególnych narzędzi ekonomicznych, skracającej horyzont planowania;
- bardzo wolno dokonywanych reform struktur organizacyjnych zarządzania.

Wiele z istniejących ograniczeń ma charakter obiektywny wynikający z głębokiego załamania gospodarczego i czynników zewnętrznych. Brak stabilizacji wynika jednak często ze zbyt szybkich zmian poszczególnych elementów reformy często przed ujawnieniem się pełnych efektów działania tych mechanizmów. Zagadnienie to omawia m.in. Z.R. Wierzbicki<sup>30</sup>.

Dla zapewnienia przedsiębiorstwom realnej samodzielności konieczne było podjęcie w ramach reformy gospodarczej przebudowy struktur organizacyjnych zarządzania. Odziedziczone po systemie centralistyczno-dyrektywnym wysmukłe, hierarchiczne struktury gospodarki dostosowane były do przekazywania z jednej strony olbrzymiej ilości szczegółowych informacji z drugiej bezpośrednich nakazów.

Zadaniem podjętej reformy zapoczątkowanej zniesieniem pośredniego szczebla zarządzania-zjednoczeń przedsiębiorstw - było uproszczenie struktur organizacyjnych, dostosowanie ich do funkcjonowania w warunkach gospodarki opartej o wykorzystanie ekonomicznych narzędzi kierowania podmiotami gospodarczymi.

Powołane na mocy ustawy o przedsiębiorstwie państwowym zrzeszenia stanowić miały dobrowolną formę organizowania się dla realizacji wspólnych celów. W "Kierunkach..." proponuje się następujące funkcje zrzeszeń<sup>31</sup>:

- 1/ koordynacja działalności w dziedzinie postępu technicznego,
- 2/ koordynacja działalności na rynkach zagranicznych,
- 3/ organizacja zaopatrzenia,
- 4/ organizacja badań rynku,
- 5/ organizacja wspólnych służb informatycznych,
- 6/ koordynacja działalności inwestycyjnej,
- 7/ organizacja wspólnych służb remontowych,



8/ organizacja szkoleń pracowników.

Od początku wdrażania reformy trwa spór o cele i zadania zrzeczeń przedsiębiorstw. Według niektórych autorów zrzeczenia nie spełniają swoich funkcji lub pełnią je w bardzo ograniczonym zakresie<sup>32</sup>. W działalności zrzeczeń przejawia się inercja systemu centralistyczno-dyrektywnego gospodarki w postaci odrodzenia się pośredniego szczebla zarządzania. Prowadzone badania wykazują, że większość zrzeczeń ma charakter branżowy, prowadzący do umocnienia pozycji monopolistycznej producentów ze wszystkimi tego konsekwencjami<sup>33</sup>.

W układzie organizacyjnym centralnego kierowania gospodarką "Kierunki..." wymieniają dwa rodzaje ministerstw i urzędów centralnych<sup>34</sup>:

- 1/ ogólnogospodarcze /np. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, Państwowa Komisja Cen/,
- 2/ działowo-gałęziowe /np. ministerstwo przemysłowe/.

W wyniku przeprowadzonej dyskusji w "Kierunkach..." przyjęte zostały dwie koncepcje reformy ministerstw działowo-gałęziowych. Jedna prezentująca pogląd, że konieczne jest natychmiastowe zredukowanie ministerstw przemysłowych do jednego. Druga koncepcja zakładała istnienie w modelu docelowym dwóch ministerstw /ministerstwa surowców, paliw i energii oraz ministerstwa przemysłu/. Zaproponowano jednocześnie etapowe zrealizowanie reformy, przyjmując w pierwszym etapie utrzymanie trzech ministerstw przemysłowych. Przeprowadzone w połowie 1983 r. zmiany w centralnych organizacjach gospodarczych ograniczyły liczbę ministerstw branżowych w przemyśle do 5<sup>35</sup>. Należą do nich: Ministerstwo Górnictwa i Energetyki, Ministerstwo Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego, Ministerstwo Przemysłu Chemicznego i Lekkiego, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego.

Wielu specjalistów uważa zbyt powolne zmiany w przebudowie Centrum za jedno z największych zagrożeń dla nowego mechanizmu funkcjonowania gospodarki i odtwarzania się dotychczasowego modelu<sup>36</sup>. Prowadzone przez instytuty: Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr<sup>37</sup> badania wykazały m.in., że:

- 1/ pozostawione w przepisach luki pozwalają Centrum podejmować decyzje uznaniowe, które w sytuacji zróżnicowanego poziomu ekonomicznego przedsiębiorstw spowodowały uruchomienie procesów prze-

targowych. Przetargi te dotyczą najczęściej ustalania wielkości planu w zamian za gwarancje materiałowe;

- 2/ po ustaleniu planu występuje sytuacja przetargowa między przedsiębiorstwami i ministerstwami gałęziowymi z jednej strony, a ministerstwami funkcjonalnymi i Komisją Planowania o uzyskanie lepszych warunków ekonomicznych realizacji planu ;
- 3/ zysk nie stanowi podstawowego miernika rocznej oceny przedsiębiorstwa przez ministerstwa i banki;
- 4/ przedsiębiorstwa sygnalizują ustalenie zadań przez ministerstwa w sposób dyrektywny.

Struktury organizacyjne gospodarki decydują o skuteczności zastosowania tworzonych obecnie narzędzi ekonomicznych. Słabość istniejących struktur, poza wymienionymi elementami dotyczy również<sup>38</sup>:

- 1/ wysokiej koncentracji organizacyjnej gospodarki polskiej, w której zaledwie 10 % przedsiębiorstw zatrudnia do 1.000 pracowników /analogiczne dane dla innych krajów wynoszą: USA - 90 %, RFN - 86 %, Japonia - 99 %, NRD - 61,5 %. W Polsce ponad połowa zakładów zatrudnia więcej niż 1000 pracowników,
- 2/ dominacji jednobranżowej struktury działania przedsiębiorstwa,
- 3/ zbyt ubogiej możliwości form współpracy.

Skoro nowy system opierać ma się na wymogu efektywności to w sprawnie działającej gospodarce musi dochodzić do różnicowania się pozycji ekonomicznej przedsiębiorstw. Dlatego też "Centrum" gospodarcze powinno oprzeć się na przedsiębiorstwach, które w rywalizacji o efektywność uzyskują czołowe pozycje. Temu strategicznemu kierunkowi działań powinno towarzyszyć szerokie współdziałanie przedsiębiorstw w układzie branżowym, terytorialnym i funkcjonalnym i intensywne doskonalenie metod funkcjonowania szczebla centralnego. Istniejące struktury organizacyjne zarządzenia mogą zablokować działanie mechanizmów reformy opierając ocenę na przesłankach administracyjnych, a nie ekonomicznych<sup>39</sup>.

Modyfikacje reformy dokonane od 1984 r. w niewielkim stopniu objęły struktury organizacyjne. Dotyczą one głównie zmian w systemie finansowania dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorstw, które docelowo od 1.01.1985 r. finansowane będą z zysku do podziału, a nie jak dotychczas w ciężar kosztów działalności. Ponadto, poza szczególnymi przypadkami, zrzeszenia tworzyć będą jedynie trzy fundusze: statutowy,

socjalny i mieszkaniowy.

Niepokój budzą informacje<sup>40</sup> o przeprowadzanych w niektórych przedsiębiorstwach konsultacjach nad propozycją utworzenia ponadzakładowych organizacji gospodarczych /POG/. Przedsiębiorstwa wchodzące w skład tych organizacji tracilyby osobowość prawną z czego wynika, że POG posiadał będzie formę kombinatu wielozakładowego nawiązującą do funkcjonujących w latach siedemdziesiątych WOG-ów. Zrealizowanie konsultowanego projektu umożliwiłoby resortom odbudowanie pośredniego szczebla zarządzania oraz spowodowało wzrost stopnia monopolizacji gospodarki.

Narzędzia ekonomiczno-finansowe w zreformowanym systemie

Niezwykle istotny element budowanego obecnie systemu funkcjonowania gospodarki poza określeniem pozycji i roli przedsiębiorstwa, kształtu struktur organizacyjnych zarządzenia i ich kompetencji, systemu planowania oraz uprawnień samorządu załogi stanowią narzędzia ekonomiczno-finansowe.

W skład narzędzi ekonomicznych wchodzi między innymi<sup>41</sup>:

- 1/ system cen oraz sposób ich kształtowania i korygowania,
- 2/ system finansowy przedsiębiorstw,
- 3/ system motywacyjny,
- 4/ normy efektywności zasobów związane z opodatkowaniem czynników produkcji, oprocentowanie kredytów bankowych i kursy walut.

Od prawidłowej budowy tych narzędzi oraz od sprawności postępowania się instrumentami ekonomicznymi przez politykę gospodarczą zależy efektywność działania całego systemu gospodarki narodowej.

Narzędzia pośrednie stanowią podstawę:

- 1/ kształtowania motywacji przedsiębiorstw i ich załóg w kierunku zgodnym z interesem społecznym,
- 2/ realizacji decyzji planistycznych,
- 3/ kształtowania równowagi pieniężno-rynkowej,
- 4/ kształtowania polityki kredytowej.

Poniżej omówione zostaną ogólne założenia oraz problemy związane z funkcjonowaniem podstawowych narzędzi ekonomicznych w reformowanym systemie gospodarczym.

### Ceny i równowaga rynkowa

Reforma cen i mechanizmu ich tworzenia podjęta została w niezwykle trudnych warunkach wywołanych przez<sup>42</sup>:

- 1/ głęboką nierównowagę pieniężno-rynkową; szybkemu przyrostowi siły nabywczej ludności towarzyszył jednoczesny spadek podaży towarów i usług,
- 2/ wadliwą strukturę cen detalicznych, utrwalającą brak równowagi na rynku,
- 3/ utrwalenie w świadomości społecznej przekonania, że uzyskanie określonego poziomu dochodów i cen uzależnione jest od decyzji władzy, a nie od poziomu kosztów czynników produkcji.

Procesy inflacyjne zaczęły narastać od 1975 r. powodując od tego momentu stałe pogłębianie luki inflacyjnej, rozumianej jako różnicy między wartością dostaw towarów i usług w cenach stałych, a strumieniem dochodów ludności<sup>43</sup>.

Narastanie w latach 1970-81 dysproporcji między wartością sprzedaży towarów i usług, a przychodami pieniężnymi prezentuje Tabela 1.

Tabela 1. Przychody pieniężne, sprzedaż towarów i usług oraz zasoby pieniężne ludności w latach 1970-81

Lata	Przychody pieniężne ludności netto	Sprzedaż towarów i usług		Zasoby pieniężne ludności
		w cenach bieżących	w cenach z 1970 r.	
1970	489	465	465	171
1971	543	504	490	198
1972	626	564	550	239
1973	717	636	615	300
1974	824	729	670	370
1975	933	832	760	435
1976	1040	947	810	486
1977	1169	1070	845	538
1978	1271	1162	860	600
1979	1397	1277	880	675
1980	1535	1399	905	766
1981	1996	1712	860	1050

Źródło: Janusz Górski, *Gospodarka 1981, Problemy załamania i rozwoju*, Warszawa 1982 s.47

Z zaprezentowanych danych wynika, że w dekadzie lat siedemdziesiątych trzykrotnemu wzrostowi siły nabywczej ludności towarzyszył dwukrotny przyrost podaży towarów i usług liczonych w cenach stałych.

Sytuacja ulega gwałtownemu pogarszaniu w 1981 r., gdy następuje przyspieszenie wzrostu dochodów ludności przy 6-7 %<sup>44</sup> spadku dostaw towarów.

Podjętą reformę systemu cen przyjęto w "Kierunkach reformy gospodarczej, następujące założenia<sup>45</sup>:

- 1/ ceny zapewniać mają zrównoważenie popytu i podaży. Odchylenie relacji cen równowagi od relacji kosztów wytwarzania powinno stanowić przesłankę do kształtowania rozwoju i zmiany struktury produkcji,
- 2/ ceny mają zapewnić opłacalność produkcji rolniczej,
- 3/ podstawę ustalania cen surowców i materiałów stanowią relacje cen na rynkach międzynarodowych.

W nowym systemie ekonomicznym zasady ustalania i funkcjonowania systemu cen określiła ustawa o cenach<sup>46</sup>.

Dopuszcza ona trzy rodzaje cen:

- 1/ ceny urzędowe - ustalane przez organy administracji państwowej na podstawie uzasadnionych kosztów ponoszonych przy produkcji i sprzedaży towarów i usług,
- 2/ ceny regulowane ustalane przez sprzedawców na podstawie zasad /metody kalkulacji kosztów i naliczanie zysku/ określonych przez organy administracji państwowej.

Różnica między ceną regulowaną a urzędową sprowadza się w istocie do tego, że ceny urzędowe ustalane są na podstawie kosztów przeciętnych, a ceny regulowane w oparciu o koszty własne producenta. Oznacza to, że na rynku mogą występować takie same towary o różnym poziomie cen regulowanych.

- 3/ cena umowna stanowi wynik porozumienia między producentem a nabywcą - jakimi zazwyczaj są jednostki handlowe. Podobnie wysokość marży jest przedmiotem umowy.

Reforma systemu cen zainicjowana operacją cenową z początku 1982 r. miała bardzo szeroki zakres i objęła niemal wszystkie ceny, zarówno surowców, jak i środków konsumpcji.

Miała ona na celu<sup>47</sup>:

- obiektywizację cen przez nawiązanie do cen światowych, bądź przez

- osiągnięcie cen równowagi,
- stworzenie właściwych parametrów rachunku ekonomicznego,
  - likwidację deficytowości przedsiębiorstw, powszechnej w 1981 r. i wpływającej silnie na deficyt budżetu państwa,
  - zlikwidowanie lub zmniejszenie luki inflacyjnej ocenianej na koniec 1981 r. na 15 % funduszu dyspozycyjnego.

W wyniku dokonanych w 1982 i 1983 r. podwyżek cen oraz uruchomienia cen umownych nie udało się przywrócić ogólnej równowagi rynkowej oraz w pełni powiązać ceny podstawowych surowców i materiałów z cenami wolnodewizowymi<sup>48</sup>. Zgodnie z informacją Urzędu Ministra do spraw cen<sup>49</sup> w 1982 r. ceny w stosunku do 1982 r. wzrosły o ponad 100 %, w 1983 r. o ok. 23 % w porównaniu z 1982 r. Podstawą mniejszych niż oczekiwano efektów dokonanych regulacji cenowych było przekroczenie zakładanego wzrostu płac.

Uruchomienie spirali wzrostu płac i cen wynikało w dużej mierze - według określenia prof. Krasińskiego<sup>50</sup> - z podjętych prób rozstrzygnięć kompromisowych między wymogami systemu ekonomicznego a tendencjami egalitarystycznymi.

Wprowadzone, począwszy od 1984 r., zmiany w ustawie o cenach<sup>51</sup> zmierzają do:

- 1/ ograniczenia zakresu stosowania cen umownych w obrocie artykułami zaopatrzeniowymi oraz cen regulowanych na środki konsumpcji na rzecz zwiększenia udziału cen urzędowych,
- 2/ umożliwienia stosowania okresowych /do trzech miesięcy/ zakazów podwyższania cen poza sytuacją, gdy podwyżka wynika z przyczyn niezależnych od producentów,
- 3/ możliwości wprowadzenia okresowych nieprzekraczalnych wskaźników wzrostu cen umownych poszczególnych grup towarów,
- 4/ możliwości wstrzymania i skasowania ceny i wprowadzenia ceny niższej na towary o obniżonej jakości.

Wprowadzone zmiany mają na celu uregulowanie zasad cenotwórstwa, ograniczając możliwość przerzucenia przez producentów skutków niegospodarności na nabywców<sup>52</sup>.

Rozwiązanie to stwarza jednak niebezpieczeństwo administracyjnego kształtowania cen z pominięciem regulacyjnej roli rynku, tym bardziej, że jak przyznał Minister Władysław Baka<sup>53</sup> wzrost cen w roku 1983 o 23 % w 1/5 spowodowany był wzrostem cen umownych i regulowanych,

a w pozostałej części wynikał ze wzrostu cen urzędowych.

Zgodnie z informacją Urzędu Cen<sup>54</sup> zakładany na 1984 r. wzrost cen wyniesie 15 % i w 7 % wynikał będzie z przeniesienia skutków podwyżek z roku ubiegłego.

Nowe podwyżki cen zwiększą ich ogólny poziom o ok. 8 %, w tym podwyżki cen żywności o 4 %. Decydujący wpływ wśród pozostałych ruchów cen będzie miał wzrost cen regulowanych i umownych wynikający ze zwiększenia cen zaopatrzeniowych węgla, gazu, energii, wyrobów hutniczych oraz niektórych surowców z importu.

Na wzrost kosztów pewien wpływ wywierać będzie również zwiększenie kosztów amortyzacji, wynikające z przeszacowania środków trwałych.

Podniesienie cen surowców w 1984 r. o 15-20 % spowoduje wzrost kosztów utrzymania o kilka procent. Obecnie trudno przewidzieć, które wyroby i o ile zdrożeją.

Znaczne podwyżki cen i obniżenie stopy życiowej będącej konsekwencją procesów zachodzących w gospodarce w latach siedemdziesiątych i na początku osiemdziesiątych wywołały silne postawy roszczeniowe, które w konsekwencji doprowadziły do uruchomienia spirali inflacyjnej i oddalenia w czasie możliwości zbilansowania bieżących przychodów i wolumenu dostaw rynkowych. Obserwując obecną dynamikę płac i dostaw, szybkie zrównoważenie rynku wydaje się mało prawdopodobne bez prowadzenia radykalnej polityki deflacyjnej: tłumienia dochodów i wzrostu cen<sup>55</sup>.

Źródła i skutki procesów inflacyjnych stały się ostatnio przedmiotem intensywnych badań Konsultacyjnej Rady Gospodarczej. Cz. Borowski uważa<sup>56</sup>, że jest najwyższy czas: "...uczynienia z równowagi centralnego kryterium polityki gospodarczej" i zwrócenie większej uwagi, poza poprawą dotychczasowych mechanizmów oddziaływania, na hamowanie płac i podnoszenie cen, na pozostałe źródła inflacji - budżet państwa, inwestycje itp.

#### System finansowy przedsiębiorstw

W systemie nakazowo-rozdzielczym gospodarka finansowa miała charakter rachunkowy. Organy centralne gospodarki określały poziom dochodowości czy deficytowości poprzez ścisłe limitowanie płac, wy-

znaczenie poziomu cen i kierunków rozwoju<sup>57</sup>.

W tworzonym obecnie systemie podstawowym miernikiem oceny działalności przedsiębiorstwa jest wynik finansowy. Zasada samofinansowania oznaczająca konieczność pokrywania wydatków wpływami uzależnia możliwość kształtowania poziomu płac, premii, wielkości nakładów inwestycyjnych i pozostałych funduszy od wypracowanego zysku. Przedmiotem gospodarki finansowej przedsiębiorstwa są jego przychody i wydatki pieniężne, a działanie przedsiębiorstwa w tej dziedzinie polega na kierowaniu strumieniami pieniężnych przychodów i wydatków<sup>58</sup>. Gospodarka funduszami, czyli wyodrębnionymi sferami gospodarki pieniężnej, stanowi jedno z podstawowych zadań finansów przedsiębiorstw.

W stosunku do minionego okresu obecna reforma ograniczyła liczbę funduszy, zwiększyła swobodę dysponowania nimi i, co jest najistotniejsze, zmierza do ścisłego powiązania tworzenia poszczególnych funduszy z osiąganym wynikiem finansowym. W ramach nowego systemu ekonomiczno-finansowego reformy, wszystkie przedsiębiorstwa tworzą /z nielicznymi wyjątkami/ takie podstawowe fundusze jak: rezerwy, rozwoju, załogi, postępu technicznego oraz fundusz socjalny i mieszkaniowy<sup>59</sup>.

#### Fundusz rozwoju

Fundusz rozwoju tworzony również z zysku do podziału służy do finansowania w pierwszej kolejności: spłaty rat kredytów inwestycyjnych, zapasów środków obrotowych oraz inwestycji przedsiębiorstw, prac badawczych oraz udziałów w inwestycjach wspólnych. Poza zyskiem do podziału fundusz rozwoju zasilają odpisy amortyzacyjne, wpływ ze sprzedaży i likwidacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. W panujących w 1983 r. warunkach trudności w uzyskaniu kredytu inwestycyjnego fundusz rozwoju stanowił podstawowe źródło finansowania inwestycji przedsiębiorstw. Z analiz prowadzonych przez Instytut Gospodarki Narodowej<sup>60</sup> wynika, że w badanej próbie w I połowie 1983 r. 57 % przedsiębiorstw swoją działalność inwestycyjną w 100 % finansowało z funduszu rozwoju.

W modyfikacji reformy po 1984 r.<sup>61</sup> istotną zmianę stanowi zasada podziału odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych między przedsiębiorstwo i budżet centralny -



w przedsiębiorstwach, dla których organem założycielskim jest minister. W przedsiębiorstwach, dla których organem założycielskim jest wojewoda podział odpisów amortyzacyjnych dokonywany jest między przedsiębiorstwo a scentralizowany rachunek amortyzacji. Wysokość odpisów pozostających w przedsiębiorstwie została na lata 1984-1985 ustalona na poziomie 50 %. Wprowadzono jednocześnie zróżnicowanie odpisów amortyzacyjnych pozostających w przedsiębiorstwie dla niektórych branż i poszczególnych przedsiębiorstw w granicach 50-100 %, które stanowić ma narzędzie alokacji środków i oddziaływać na restrukturyzację gospodarki.

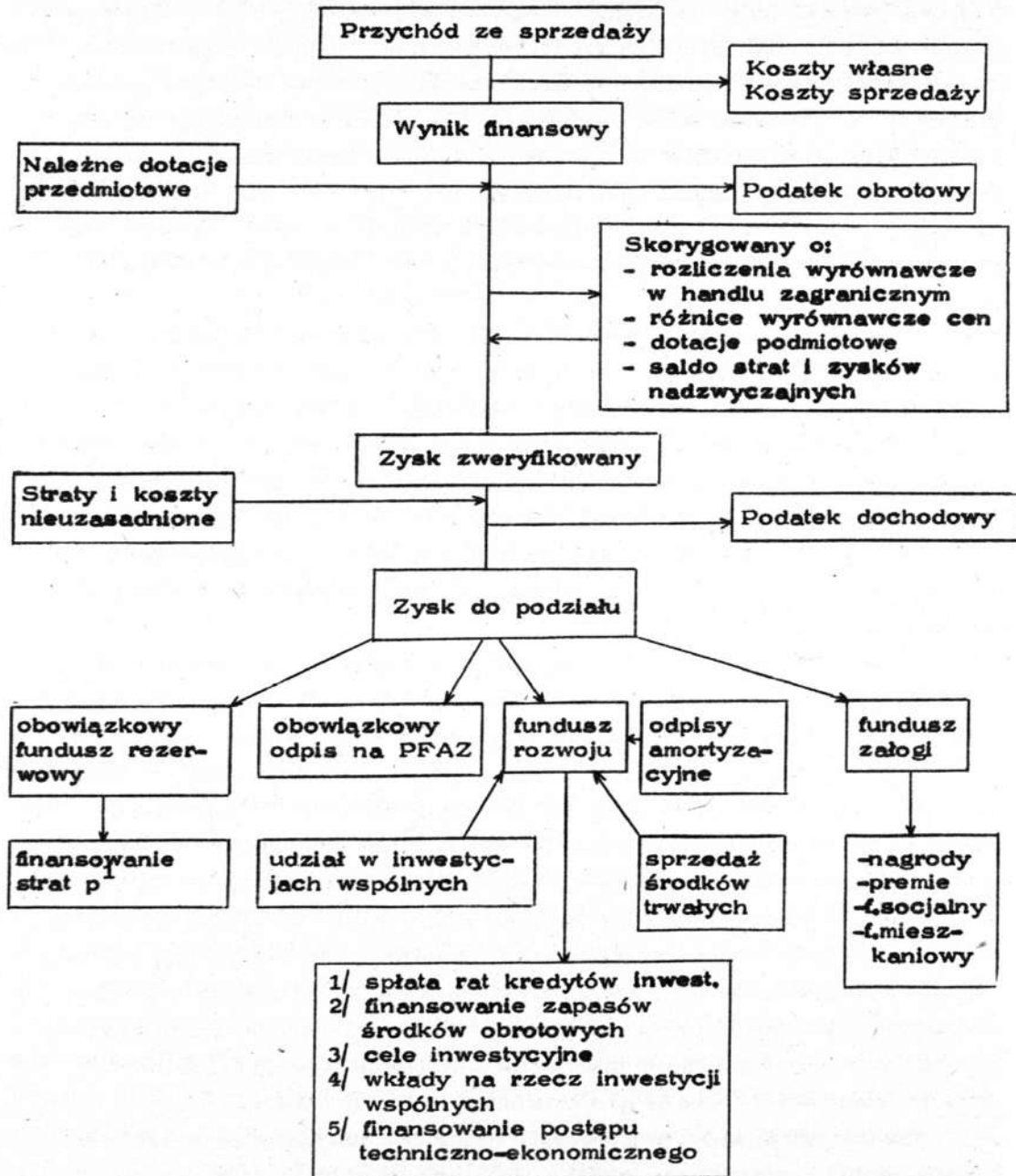
Zgodnie z omawianą ustawą<sup>62</sup> w przedsiębiorstwie pozostaje całość amortyzacji od środków trwałych powstałych po 1.01.1984 r. i sfinansowanych całkowicie ze środków własnych przedsiębiorstwa.

Zmiany dokonane w podziale funduszu amortyzacji oraz rozłożony na cztery lata wzrost amortyzacji wynikający z przeszacowania środków trwałych zmniejszają według opracowania Konsultacyjnej Rady Gospodarczej<sup>63</sup>, udział przedsiębiorstw w odpisach amortyzacyjnych z 70 % do 50 %. Wpłyne to na obniżenie zaangażowania inwestycyjnego przedsiębiorstw.

Według opinii KRG<sup>64</sup> i w oparciu o informacje NBP podejmowanie takich działań jak przejmowanie przez państwo wysokiego procentu amortyzacji jest sprzeczne z celem uporządkowania procesu inwestycyjnego. Z przedstawionych danych wynika, że w I półroczu 1983 r. inwestycje przedsiębiorstw cechowały się znacznie wyższą efektywnością i strukturą niż inwestycje centralne. Z ogólnej wartości kosztorysowej inwestycji przedsiębiorstw 2/3 powinno zostać zrealizowane do końca roku, a 3/4 nakładów 1983 r. przeznaczone zostało na zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych nie związanych z budownictwem. Zakładając konieczność szczegółowego przeanalizowania omawianych zagadnień, KRG stwierdza<sup>65</sup>, że "podstawowym kryterium ułatwień i ograniczeń inwestycyjnych powinien być termin kończenia inwestycji oraz fakt, że inwestycje przedsiębiorstw bardziej odpowiadają temu kryterium".

Zasady gospodarki finansowej i tworzenie funduszy przedsiębiorstwa prezentuje poniższy schemat:

### Gospodarka finansowa przedsiębiorstwa państwowego



Opracowanie: na podstawie Ustawy z 26.02.1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstwa państwowego /Dz.U. Nr 7 poz.55/

### Fundusz postępu techniczno-ekonomicznego

Fundusz ten tworzony jest w celu pokrycia kosztów badań nauko-wo-technicznych, prac wdrożeniowych itp.

Zgodnie z ustawą z 21 grudnia 1983 r. przedsiębiorstwo tworzy fundusz postępu techniczno-ekonomicznego z narzutów obciążających koszty działalności.

Utworzony zgodnie z tymi zasadami fundusz podlega podziałowi między przedsiębiorstwo a Centralny Fundusz Postępu Techniczno-Ekonomicznego, a wysokość stawek odpisów, jak i procent wpływów podlegających odprowadzeniu na fundusz scentralizowany określać będą na okresy wieloletnie narodowe plany społeczno-gospodarcze.

W 1984 r. podstawowe wielkości stymulujące tworzenie funduszu postępu techniczno-ekonomicznego określone zostały w Centralnym Planie Rocznym na 1984 r.<sup>66</sup>. Procentowe stawki odpisów na ten fundusz kształtują się od 0,11 dla przedsiębiorstw, których organem założycielskim jest Minister Handlu Wewnętrznego i Usług do 3,38 dla przedsiębiorstw podległych Ministrowi Nauki Szkolnictwa Wyższego i Techniki. Jednocześnie w uchwale postanowiono, że w 1984 r. przedsiębiorstwa tworzące omawiany fundusz prześlą na Centralny Fundusz Postępu Techniczno-Ekonomicznego 50 % odpisów dokonanych na ten fundusz.

### Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej

Fundusz Aktywizacji Zawodowej powstał na mocy Uchwały<sup>67</sup> Rady Ministrów z 20.01.1982 r. Podstawę jego powstania stanowiły dwa czynniki<sup>68</sup>:

- 1/ obawa wywołania przez mechanizm reformy procesu racjonalizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach, prowadzącego do przejściowego bezrobocia, FAZ zapewnić miał środki niezbędne do przekwalifikowania części zatrudnionych oraz zorganizowania dodatkowych miejsc pracy;
- 2/ przewidywania, że w warunkach samodzielności przedsiębiorstw w ustalaniu cen umownych oraz głębokiej nierównowagi rynkowej przy znacznym stopniu zmonopolizowania gospodarki, znaczny wzrost stopy zysku pociągnąłby za sobą inflacyjną presję płac na rynek. Pierwotne rozwiązanie obciążeń na FAZ zakładające zwolnienie z opo-

datkowania: wzrost przeciętnych wynagrodzeń o 3 %, wzrost z tytułu spadku zatrudnienia do 5 % zostało pozytywnie ocenione przez Konsultacyjną Radę Gospodarczą<sup>69</sup>, która uznała ten system za efektywną zapórę antyinflacyjną - mającą powszechny i jednolity (systemowy) charakter, pozwalający jednak wysoko rentownym przedsiębiorstwom dokonywać zwiększonych wypłat wynagrodzeń przy progresywnym obciążeniu na rzecz FAZ.

Wprowadzona w połowie 1982 r. korekta zasad obciążeń na Fundusz Aktywizacji Zawodowej dotyczyła możliwości obniżenia procentu przeciętnego wynagrodzenia stanowiącego podstawę obciążenia na PFAZ o 0,5 % za każdy procent przyrostu produkcji sprzedanej. Uchwała ta wyposażyła jednocześnie ministrów i wojewodów jako organy założycielskie w uprawnienia podwyższenia procentu przyrostu wynagrodzeń do 0,8 % za każdy procent przyrostu produkcji sprzedanej. KRG<sup>70</sup> w opracowanym raporcie krytycznie oceniła wprowadzone w mechanizmie funduszu aktywizacji zawodowej modyfikacje, szczególnie w zakresie: zbyt szerokiego zakresu ulg posiadających w dużym stopniu charakter uznaniowy a nie systemowy, wprowadzenie dodatkowego miernika oceny działalności przedsiębiorstwa, produkcji sprzedanej, osłabiającego motywację do maksymalizacji zysku. Oceniając działanie zasad odpisów na FAZ Konsultacyjna Rada Gospodarcza<sup>71</sup> stwierdziła, że: "... w latach 1982 i 1983 zadziałał z dużą siłą samowzmacniający mechanizm proinflacyjny: im wyższe płace, tym większe koszty przerobu i tym mniejszy podatek dochodowy. Zarobki na tym zyskały, budżet podwójnie ucierpiał wskutek spadku FAZ i szczególnie w 1983 r. mniejszego podatku dochodowego..." Wpływy z tytułu FAZ-u zamiast przewidywanych 150 mld zł wynosiły w 1982 r. - 64 mld zł, a w 1983 - 67 mld zł<sup>72</sup>.

Wprowadzone na 1983 r. zmiany formuły obciążeń na FAZ dotyczyły przede wszystkim<sup>73</sup>:

- zmniejszenia w dwóch najwyższych przedziałach przyrostu wynagrodzeń, stawki obciążenia o 100 %,
- zmiany podstawy obliczania obciążeń na FAZ. Odstąpiono od obciążenia wzrostu sumy wynagrodzeń,
- rezygnacja z możliwości obniżenia obciążeń na FAZ o procent zmniejszenia zatrudnienia i stosowania procentu składanego przy obliczaniu obciążeń.

Przyjęta na 1983 r. progresja obciążeń na FAZ została obniżona w całym przedziale wartości w stosunku do 1982 r. i wyniosła od 25 % dla 1 % przyrostu wynagrodzeń ponad wskaźnik przyrostu wolnego od obciążenia do 300 % dla analogicznego przyrostu ponad 5 %. Porównanie stawek obciążeń na PFAZ w latach 1983-84 przedstawia Tabela 2.

Tabela 2. Zmiany stawek obciążeń na Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej w latach 1983-84

Przyrost wynagrodzeń wypłacanych w ciężar kosztów ponad wskaźnik Wyszczególnienie przyrostu wolnego od obciążeń	Stawka obciążenia w 1983 r. w %	Stawka obciążenia w 1984 r. w %	Tempo wzrostu 1983= 100 w %
do 1	25	40	160
ponad 1 do 2	50	80	160
ponad 2 do 3	75	120	160
ponad 3 do 4	100	200	200
ponad 4 do 5	200	300	150
ponad 5 i dalszy przyrost	300	400	133

Źródło: Ustawa budżetowa na 1983 r. z dnia 29.12.1982 r. /Dz.U.Nr 44, poz.288/ oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.12.1983 r. /Dz.U. Nr 75, poz.339/

Wzrost stawek od 133 % do 200 % w znacznym stopniu zmniejszył możliwości przedsiębiorstw podnoszenia wynagrodzeń ponad przyrost wynikający ze wzrostu produkcji. Dla porównania w 1982 r. przy obowiązywaniu zasady obliczania obciążenia na rzecz PFAZ od przyrostu przeciętnego wynagrodzenia skala progresji była następująca:

- przyrost przeciętnego wynagrodzenia do 3 % - stawka - 0
- przyrost przeciętnego wynagrodzenia 3-4 % - stawka - 25 %
- przyrost przeciętnego wynagrodzenia 4-5 % - stawka - 50 %
- przyrost przeciętnego wynagrodzenia 5-6 % - stawka - 75 %
- przyrost przeciętnego wynagrodzenia 6-7 % - stawka - 100 %
- przyrost przeciętnego wynagrodzenia 7-8 % - stawka - 200 %
- przyrost przeciętnego wynagrodzenia pow. 8 % - stawka - 400 %

W stosunku do wypłat nagród i premii z funduszu załogi lub bezpośrednio z zysku do podziału w 1983 r. obowiązywała zasada, że do poziomu 7 % wynagrodzeń wypłacanych w ciężar kosztów wypłaty te są wolne od obciążenia, w przedziale 7-8 % stawka obciążenia wynosiła - 200 %, a powyżej 8 % - 300 %.

Zmiany wprowadzone w zasadach i mechanizmie obciążeń na rzecz PFAZ w 1984 r. dotyczą głównie<sup>75</sup>:

- podwyższenia stawek obciążeń przyrostu wynagrodzeń wypłacanych w ciężar kosztów ponad obszarem wolnym od obciążenia,
- podwyższenia współczynnika korygującego z 0,5 do 0,8 dla obliczania wskaźnika zmniejszenia wynagrodzeń wolnych od obciążeń w przypadku spadku produkcji sprzedanej,
- obowiązku zmniejszenia, przy obliczaniu obciążenia na FAZ bazy o tą część wynagrodzeń, która podlegała obciążeniu na FAZ.

Wprowadzone modyfikacje zmierzają do skuteczniejszego niż w dwóch poprzednich latach ograniczenia wypłat wynagrodzeń nie mających pokrycia we wzroście produkcji. Prowadzone między innymi przez KRG<sup>76</sup> badania wskazują, że luki w działaniu mechanizmu PFAZ nie były główną przyczyną przekroczenia planowanego funduszu wynagrodzeń. W 1982 r. z ogólnej kwoty przyrostu wynagrodzeń w przemyśle wynoszącej 224 mld zł - 3/4 spowodowane było decyzjami centralnymi, tj. podwyżkami płac, ulgami, zwolnieniami itp., a jedynie 1/4 wynikała z zasad działania mechanizmu FAZ. W 1983 r. w czterech podstawowych działach przeciętna płaca wzrosła o 26,3 % a planowany fundusz wynagrodzeń w całej gospodarce został przekroczony o 9,9 %. Według aktualnych szacunków wzrost przeciętnej płacy wyniesie w 1984 r. ok. 20 % powodując przekroczenie planowanego funduszu wynagrodzeń o 90 mld zł. Tymczasem analiza opracowana przez KRG<sup>77</sup> wskazuje, że: "Podstawowa ulga za wzrost produkcji o współczynniku 0,5 teoretycznie powinna umożliwić nie obciążony FAZ-em wzrost funduszu płac o 3-4 % w 1983 r. a jeszcze mniej w 1984 r. Cała reszta wzrostu płac /poza niewielką częścią opłaconą FAZ-em/ jest więc wyłącznie rezultatem zabiegów i starań o ulgi z różnych innych tytułów, podwyższone współczynniki, odrębne mierniki i zasady, zwolnienia kwotowe itp.". Podobne wyniki uzyskane zostały przez Urszulę Wojciechowską prowadzącą w Instytucie Gospodarki Narodowej badania na próbie 54 przedsiębiorstw<sup>78</sup>.

Podsumowując działanie systemu regulacji funduszu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach, Konsultacyjna Rada Gospodarcza<sup>79</sup> stwierdza, że ma on znaczny wpływ na pobudzenie procesów inflacyjnych w gospodarce i charakteryzuje się następującymi cechami:

- rzadko natrafia na barierę ogólnych możliwości finansowych przedsiębiorstwa /tezę tą potwierdzają badania U.Wojciechowskiej<sup>80</sup>/,
- nie jest w stanie skutecznie hamować wzrostu wynagrodzeń,
- zmniejsza zainteresowanie przedsiębiorstw wynikiem finansowym na rzecz różnych wskaźników częściowych,
- pomniejsza wpływy budżetu z FAZ, a dotychczas oddziaływało negatywnie na wpływy z podatku dochodowego,
- zmusza do wzrostu wydatków budżetu na płace sfery nieprodukcyjnej,
- powoduje wzrost rozpiętości płac.

#### Podsumowanie

Zakres zmian przeprowadzanych w systemie ekonomicznym i instytucjonalnym gospodarki narodowej nie pozwala na omówienie wszystkich zagadnień występujących pod ogólnym określeniem reformy gospodarczej. W opracowaniu powyższym pominięty został szereg rozwiązań związanych z:

- 1/ systemem podatkowym i zasadami jego działania, szczególnie w kontekście:
  - przejścia przedsiębiorstw w 1984 r. z podatku dochodowego o charakterze progresywnym na liniowy o stawce 60 %, jednocześnie na lata 1984-86 wprowadzono część kwotową podatku dochodowego mającą zamortyzować przejście na podatek liniowy przedsiębiorstwom, które w 1983 r. osiągały rentowność powyżej 60 % i poniżej 45 %. Wielkość kwotowa zmniejszana będzie corocznie o 1/4, tak aby w 1986 r. wszystkie przedsiębiorstwa przeszły na jednolitą stawkę podatku dochodowego<sup>81</sup>;
  - zwiększenie zakresu cenotwórczego działania podatku obrotowego w przywracaniu cen równowagi,
- 2/ wprowadzoną na mocy ustawy z 26.01.1984 r. możliwością tworzenia przez przedsiębiorstwa autonomicznych systemów płac i zasad wynagradzania w przypadku spełnienia następujących warunków<sup>88</sup>:

- prowadzenia efektywnej działalności gospodarczej umożliwiającej sfinansowanie podjętej modyfikacji zasad wynagradzania,
  - dostosowania norm pracy do wymogów kodeksu pracy w tej dziedzinie,
  - ustalenia norm obsad w wyniku przeprowadzonego przeglądu struktury zatrudnienia,
  - dokonanie zmian w strukturze wynagrodzeń zmierzających do przeznaczenia na wynagrodzenia związane z wynikami pracy środków uzyskanych w wyniku tych zmian;
- 3/ systemem zaopatrzenia materiałowo-technicznego w warunkach reformy, którego funkcjonowanie w sferze struktur organizacyjnych i narzędzi sterowania jest często krytykowane<sup>83</sup>, /przyczyny tego działania tego systemu dostrzegane są między innymi w: zbytnim zbiurokratyzowaniu i strukturalnym rozbudowaniu zaopatrzenia, monopolistycznej pozycji producentów i dystrybutorów środków produkcji /,
- 4/ oddziaływaniem nowego mechanizmu na wielkość i strukturę zatrudnienia. Z badań przeprowadzonych przez M.Kabaja wynika, że nadal<sup>84</sup>:
- nikły jest skutek oddziaływania nowych mechanizmów na strukturę i wielkość zatrudnienia, racjonalizacja zatrudnienia nie prowadzi do procesów optymalizacyjnych ze względu na nieuwzględnienie w budowanych narzędziach niskiego udziału wynagrodzeń /12 %/ w ogólnych kosztach,
  - pogłębia się tendencja niedoboru pracowników na stanowiskach roboczych, jednocześnie udział pracowników administracyjno-biurowych nie wskazuje wyższego poziomu niż w innych krajach.
- Autor uważa, że zwiększenie zainteresowania przedsiębiorstw postępowem technicznym w sensie racjonalnej substytucji pracy żywej przez uprzedmiotowioną możliwy jest przy prowadzeniu polityki wysokich płac przez podział wynagrodzeń osób zwalnianych w wyniku zmniejszenia zatrudnienia socjalnego,
- 5/ funkcjonowaniem państwowego systemu finansowego czy reformą w dziedzinie handlu zagranicznego.

Wdrażana już trzeci rok reforma gospodarcza jest niezwykle skomplikowanym procesem ekonomiczno-społecznym dokonywanym w warunkach niezwykle głębokiego kryzysu oraz barier zewnętrznych. Przebudowa organizmu gospodarczego w tak rozległym zakresie musi być wdrażana stopniowo. Przy przyjęciu metody etapowego uruchamiania działania no-



wego modelu, nie do uniknięcia jest występowanie różnorodnych sprzeczności wynikających z funkcjonowania w tym okresie czasu elementów starego i nowego systemu. Współistnienie elementów dwóch modeli gospodarczych i wynikających stąd napięć powinno stopniowo ustępować w miarę realizacji założeń reformy gospodarczej. Istnieją jednak nadal zagrożenia, które utrudniają proces modernizacji gospodarki.

W 1982 r. Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Gospodarczej<sup>86</sup> przedstawił cykl zmian społecznych jako swoisty algorytm w systemie funkcjonowania gospodarki narodowej w Polsce. W cyklu tym występuje sześć faz:

- Faza I - Trudności gospodarcze związane z obniżeniem się społecznej wydajności, które wynikają z pogłębiającej się niewydolności systemu nakazowo-rozdzielczego oraz woluntaryzmu polityki gospodarczej. Napięcia społeczno-gospodarcze. Rosnące poczucie potrzeby reformy gospodarczej.
- Faza II - Podjęcie reformy gospodarczej nastawionej na decentralizację funkcjonowania gospodarki, wykorzystanie mechanizmów ekonomicznych do pobudzenia aktywności i umocnienia równowagi gospodarczej; demokratyzacja życia społecznego.
- Faza III - Ujawnienie się sprzeczności wynikających z braku równowagi gospodarczej oraz deficytu czynników wytwórczych i towarów konsumpcyjnych. Trudności uruchomienia tendencji do równowagi, rosnący sprzeciw społeczny wobec działania mechanizmów równowagi oraz narastanie tendencji egalitarystycznych.
- Faza IV - Wprowadzanie na coraz szerszą skalę reglamentacji i rozdzielnictwa. Narastanie oporu wobec decyzji niepopularnych społecznie, ale koniecznych dla uzdrowienia gospodarki, stopniowe ograniczanie założeń reformy i wprowadzenie metod nakazowo-rozdzielczych.
- Faza V - Ugruntowanie i upowszechnienie się systemu nakazowo-rozdzielczego. Ograniczenie udziału załóg w zarządzaniu. Zmniejszenie się efektywności gospodarki i w rezultacie - jej zdolności do zaspokajania potrzeb społecznych.
- Faza VI - Nawrót do sytuacji charakterystycznej dla fazy I. Rozpoczęcie nowego cyklu zmian systemowych.

Cykl ten powstały na bazie dotychczasowych doświadczeń z podejmowanych już kilkakrotnie prób reformowania systemu gospodarczego wskazuje na jakim etapie znajduje się obecna reforma gospodarcza - w trzecim roku realizacji. Przyjęte założenia oraz obserwacja sytuacji społeczno-gospodarczej wykazuje cechy III i IV fazy cyklu zmian społecznych.

Podstawowym celem obecnego etapu wdrażania reformy jest niedopuszczenie do wejścia gospodarki w czwartą fazę cyklu, gdyż jak stwierdzono w "Kierunkach reformy gospodarczej"<sup>86</sup>: "Koszty społeczne uporządkowania i dokonania niezbędnych zmian w strukturze gospodarki są nieuniknione - i to już teraz; natomiast efekty reformy ujawniać się będą sukcesywnie, w miarę jej realizacji. Jednakże zaniechanie, a nawet niepełne wdrożenie reformy obciążałoby społeczeństwo znacznie większymi kosztami społecznymi, kryjącymi w sobie możliwości tragicznych konsekwencji".

#### PRZYPISY

- <sup>1</sup>Kierunki reformy gospodarczej, Warszawa KiW 1981
- <sup>2</sup>Rządowy raport o stanie gospodarki, Warszawa 1981 ss.18-38
- <sup>3</sup>Raport o stanie... op.cit.
- <sup>4</sup>J.Górski, Gospodarka 1981, Problemy załamania i rozwoju, Warszawa 1982 s.9
- <sup>5</sup>Raport ...op.cit. s.28
- <sup>6</sup>Ibidem s.32
- <sup>7</sup>Ibidem s.31
- <sup>8</sup>J.Górski, Gospodarka 1981 ...op.cit.
- <sup>9</sup>Praca zbiorowa, Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu, Warszawa 1958 s.12
- <sup>10</sup>Praca zbiorowa, Zagadnienia ...op.cit.
- <sup>11</sup>Raport ...op.cit. s.35
- <sup>12</sup>Ustawa z dnia 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwie państwowym /Dz.U. Nr 24 poz.122/

- 13 Ustawa z dnia 25.09.1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego /Dz.U. Nr 24 poz.123/
- 14 Kierunki... op.cit. s.22
- 15 J.Gliszczyński, M.Syrek, Mały leksykon wielkiej reformy, Katowice 1983 s.36
- 16 A.Łukaszewicz, Planowanie, Polska Reforma Gospodarcza, Warszawa PWE 1982 s.18
- 17 M.Nasłowski, Teoretyczne i praktyczne problemy reformy systemu funkcjonowania gospodarki, "Ekonomista" 1983 nr 3-4
- 18 Kierunki ... op.cit.
- 19 Ustawa z dnia 26.02.1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym /Dz.U. Nr 7 poz.51/
- 20 Ibidem
- 21 Raport o wdrażaniu i skutkach reformy gospodarczej w 1982 r. "Rzeczpospolita" 1983 nr 12-13
- 22 Kierunki ... op.cit. s.19
- 23 M.Nasłowski, Polak, Węgier - dwie metody, "Polityka" 1984 nr 12
- 24 Kierunki ... op.cit. s.24
- 25 K.Porwit, Problemy reformy systemu planowania, "Ekonomista", Warszawa 1983 nr 3-4
- 26 Z.R.Wierzbicki, Strategia a reforma gospodarcza, "Wektory" 1984 nr 4
- 27 J.M.Szymański, Funkcjonalność i dysfunkcjonalność struktury gospodarki socjalistycznej, "Gospodarka planowa" 1984 nr 3
- 28 Kierunki ... op.cit.
- 29 Ustawa z dnia 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach ... op.cit.
- 30 Z.R.Wierzbicki, Strategia a reforma gospodarcza, "Wektory" 1984 nr 4
- 31 Kierunki ... op.cit. s.31

- <sup>32</sup> A.Anderowicz, A.Cywiak, Działanie zrzeszeń a interesy przedsiębiorstw, "Przegląd techniczny, Wiadomości i propozycje" 1984 nr 8
- <sup>33</sup> Ibidem
- <sup>34</sup> Kierunki ... op.cit. ss.19-20
- <sup>35</sup> U.Naszkowski, Polak ... op.cit.
- <sup>36</sup> Ibidem; B.Gliński, Funkcje i instrumenty działania administracji państwowej centralnej, "Przegląd techniczny, Wiadomości i propozycje" 1984 nr 8
- <sup>37</sup> M.Grelík, Reakcje przedsiębiorstw na zmiany systemowe, "Przegląd techniczny, Wiadomości i propozycje" 1984 nr 8
- <sup>38</sup> B.Miedziński, H.Sadownik, Kształtowanie struktur organizacyjnych, "Przegląd techniczny, Wiadomości i propozycje" 1984 nr 8
- <sup>39</sup> Ibidem
- <sup>40</sup> L.Dryll, Bitwa o odpowiedzialność, Życie gospodarcze 1984 nr 26
- <sup>41</sup> Praca zbiorowa pod redakcją J.A.Marszałka, Zarys teorii funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, Warszawa 1980 s.36; J.Gliszczyński, M.Syrek, Mały leksykon ... op.cit. s.31
- <sup>42</sup> "Rządowy raport" s.39; J.Górski, Gospodarka ... op.cit. ss.46-52
- <sup>43</sup> Ibidem
- <sup>44</sup> Kierunki ... op.cit.
- <sup>45</sup> Kierunki ... op.cit. s.38
- <sup>46</sup> Ustawa z 29.02.1982 r. o cenach, Dz.U. Nr 7 poz.52
- <sup>47</sup> J.Gliszczyński, M.Syrek, Mały leksykon ... op.cit. ss.79-80
- <sup>48</sup> Ibidem
- <sup>49</sup> "Przegląd techniczny, Wiadomości i propozycje" 1984 nr 4
- <sup>50</sup> B.Miedziński, Reforma gospodarcza, pierwsze doświadczenia i wnioski, "Ekonomista" 1984 nr 3-4 s.709
- <sup>51</sup> Ustawa z 21.12.1983 r. o zmianie niektórych ustaw wprowadzających reformę gospodarczą /Dz.U. Nr 71, poz.318/

- 52 Trzeci rok reformy. Rozmowa z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Reformy Gospodarczej Ministrem Wł.Baką "Rzeczpospolita"
- 53 Ibidem
- 54 Ceny w 1984 r., "Przegląd techniczny, Wiadomości i propozycje" 1984 nr 4
- 55 Wywiad z Cz.Bobrowskim, Pryzmat równowagi, Życie Gospodarcze 1984 nr 18
- 56 J.Gliszczyński, M.Syrek, Mały ... op.cit. ss.87-90
- 57 Zdzisław Fedorowicz, Gospodarka finansowa przedsiębiorstwa przemysłowego Warszawa PWE s.10
- 58 Ustawa z 26.02.82 r. o gospodarce op.cit.
- 59 Joanna Katawicz, Dekapitalizacja, Życie Gospodarcze 1984 nr 1
- 60 Ustawa z 21.12.83 o zmianie... op.cit.
- 62 Konsultacyjna Rada Gospodarcza, w sprawie systemu funkcjonowania i sytuacji gospodarczej. "Życie Gospodarcze" 1983 nr 42
- 63 Ibidem
- 64 KRG, w sprawie.... op.cit.
- 65 Uchwała nr 169 Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1983 r. w sprawie CPR na 1984 r., załącznik Nr 3 do Uchwały, środki realizacji planu, Tabela 9
- 66 Uchwała Nr 186 Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 1982 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej, MP Nr 3 poz.14
- 67 J.Gliszczyński, M.Syrek, Mały... op.cit.
- 68 Konsultacyjna Rada Gospodarcza, Źródła presji inflacyjnej. Życie Gospodarcze 1984 nr 14
- 69 KRG, Źródła... op.cit.
- 70 Ibidem
- 71 Ibidem

- <sup>72</sup>Ustawa budżetowa ...op.cit. oraz ustawa z 29.12.1983 o Państwowym Funduszu Aktywizacji Zawodowej, Dz.U. Nr 75 poz.334; Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.12.1983, Dz.U. Nr 75 poz.339
- <sup>73</sup>Ustawa budżetowa na 1983 r. op.cit.
- <sup>74</sup>J.Elbanowski, Zaostrenie reguł gry, Życie Gospodarcze 1984 nr 10
- <sup>75</sup>Konsultacyjna Rada Gospodarcza, Źródła presji inflacyjnej ...op.cit.
- <sup>76</sup>KRG, Źródła ...op.cit.
- <sup>77</sup>Instytut Gospodarki Narodowej, Drugi rok reformy w przemyśle, "Przegląd Techniczny, Wiadomości i Propozycje" 1984 nr 4
- <sup>78</sup>KRG, Źródła ...op.cit.
- <sup>79</sup>IGN, Drugi .. op.cit.
- <sup>80</sup>Ustawa z 26.01.1984 w sprawie zasad tworzenia zakładowych systemów wynagradzania ...op.cit.
- <sup>81</sup>Ustawa z 21.12.1983 r. o zmianie ...op.cit.
- <sup>82</sup>M.Grellk, Reakcja przedsiębiorstw na zmiany systemowe, "Przegląd Techniczny. Wiadomości i Propozycje" 1984 nr 8
- <sup>83</sup>M.Kabaj, Nowe mechanizmy a zatrudnienie, "Przegląd Techniczny, Wiadomości i Propozycje" 1984 nr 8
- <sup>84</sup>W.Baka, Raport Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Gospodarczej w I półroczu 1982 r., Reforma Gospodarcza, dodatek do "Rzeczpospolitej" nr 1 z 26.11.1982
- <sup>85</sup>Kierunki reformy gospodarczej ...op.cit.

## DIE GRUNDPRINZIPIEN UND DER ÖKONOMISCHE HAUPTMECHANISMUS IN POLEN - ZWEI JAHRE DER FUNKTIONIERUNG

### Zusammenfassung

Das Ziel des Artikels ist eine Darstellung der grundlegenden Elemente, Prinzipien und des ökonomischen Hauptmechanismus der Polnischen Wirtschaftlichen Reform. Die Arbeit umfaßt nicht alle mit dieser Thematik verbundenen Probleme, sondern nur Grundelemente des ökonomischen Modells. Im Artikel wurde die Wirkung des finanziell - ökonomischen Systems im Bereich der Planung dargestellt. Dieses System betrachtete man von dem Gesichtspunkt der ökonomischen Instrumente, der Mannschaftsverwaltung und der Umgestaltung der Organisationsstrukturen des Verwaltens.

Die Einführung enthält eine synthetische Besprechung der Ursachen der ökonomischen Krise mit der besonderen Berücksichtigung auf die gesellschaftlich - ökonomische Krise im System der Wirtschaftsleitung.

Die Umgestaltung der nationalen Wirtschaft erfolgt allmählich in Bedingungen der mannigfaltigen Widersprüche, die mit den Elementenfunktionierung des vergehenden und neuen ökonomischen Systems verbunden sind. Diese Probleme finden ihre Widerspiegelung in den Veröffentlichungen der polnischen Ökonomen welche verschiedene Gesichtspunkte zu der Auslösung einzelner Modellelemente und zu der Wirkung einzelner Instrumente präsentieren.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ГЛАВНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ РЕФОРМЫ - ДВА ГОДА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Резюме

Цель доклада состоит в обсуждении основных элементов, принципов, а также главного экономического механизма хозяйственной реформы в Польской Народной Республике. Работа не охватывает всех вопросов связанных с этой темой, а только главные элементы экономической модели. В докладе представлена прежде всего деятельность экономическо-финансовой системы в сфере планирования. Она рассматривается с точки зрения экономических рычагов, самоуправления трудящихся и перестройки организационных структур на всех ступенях управления. Указывается также место и роль предприятия в новой системе.

В введении в синтетической форме показаны причины кризиса экономической политики, особенно общественно-экономического кризиса в сфере системы управления экономикой.

Хозяйственная реформа это открытый процесс. Она действует уже третий год и представляет собой очень сложный экономическо-социальный вопрос. Процесс происходит в тяжёлых условиях, связанных с глубоким кризисом и многочисленными внутренними и внешними барьерами. Перестройка народного хозяйства происходит постепенно, в условиях разных противоречий, связанных с функционированием элементов предыдущей и новой экономической системы. Все эти проблемы отражены в работах экономистов. Среди них существуют различные точки зрения на способы решения некоторых элементов модели и отдельных рычагов, на их объём.