

# Grala, Dariusz

---

## System docelowy gospodarki PRL w projektach reform gospodarczych z lat 1980-1981

---

Dzieje Najnowsze 36/1, 135-150

---

2004

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Dariusz Grala**

Poznań

## **System docelowy gospodarki PRL w projektach reform gospodarczych z lat 1980-1981**

Reformy gospodarcze z początku lat 80. XX w. były najdalejposuniętym przedsięwzięciem naprawy systemu ekonomicznego, na które odważyły się władze komunistyczne w Polsce po II wojnie światowej. Przemiany poprzedził największy kryzys gospodarczy (w latach 1979-1982), jakiego doświadczyła Polska Ludowa, a który wywołał burzliwe dyskusje wśród ekonomistów, praktyków i polityków nad stanem państwa i gospodarki w okresie gierkowskim<sup>1</sup>.

Celem tego studium jest ustalenie, jaki system docelowy gospodarki planowano osiągnąć w PRL w opracowanych w 1980 i 1981 r. ośmiu najpełniejszych projektach reform gospodarczych. Ekonomiści i praktycy gospodarczy na początku lat 80. zaangażowali się niezwykle silnie w prace nad wydzwignięciem polskiej ekonomiki z załamania, jakiego nigdy wcześniej w PRL nie obserwowano. Omawiane projekty są świadectwem tej aktywności, a zarazem ujawniają poglądy ich twórców na cele i funkcje poszczególnych podmiotów w systemie ekonomicznym i relacje między sferą polityczną a gospodarczą.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy warto podkreślić, że kryzys, który ogarnął PRL na przełomie lat 70. i 80. XX w., dotyczył nie tylko sfery materialnej, ale też **doktrynalnej**. Otóż w 1980 r. nastąpiła ostra krytyka obowiązującego dotąd w Polsce Ludowej systemu nakazowego, zwanego też centralistyczno-biurokratycznym. Część ekonomistów i praktyków gospodarczych domagała się zniesienia mechanizmu nakazowo-rozdzielczego, a w szczególności biurokratycznego zarządzania. Ponadto oczekiwano usunięcia planowania dyrektywnego na rzecz uspołecznionego, tj. takiego, w którym głównym twórcą planów miałyby być załogi zakładów uspołecznionych. Doktryna ekonomiczna władz komunistycznych została poddana krytyce zwłaszcza na spotkaniach Komisji ds. Reformy Gospodarczej oraz w różnych publikacjach ekonomistów po fali strajków robotniczych z okresu lipca-września 1980 r., które sparaliżowały kraj i uzmysłowiły obserwatorom nie tylko czysto ekonomiczne trudności, ale przede wszystkim gigantyczne niezadowolenie społeczne, manifestowane bez względu na groźbę represji ze strony aparatu bezpieczeństwa<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Na temat kryzysu zob. D. Grala, *Kryzys społeczno-ekonomiczny z lat 1979-1982—załamanie socjalistycznej gospodarki PRL*, „Studia Pedagogiczno-Artystyczne. Rocznik Wydziału Pedagogiczno-Artystycznego UAM”, Kalisz 2003.

<sup>2</sup> Potężna fala krytyki pod adresem planowania dyrektywnego i centralistycznego zarządzania pojawiła się podczas posiedzeń Komisji ds. Reformy Gospodarczej w 1980 r. Zob. Stenogram z posiedzenia Komisji

Od września 1980 r. trwały w Polsce prace nad nową architekturą systemu gospodarczego. Studia nad zagadnieniami szczegółowymi prowadziła rządowa Komisja ds. Reformy Gospodarczej (powołana na mocy uchwały z 5IX 1980 r.) oraz liczne instytucje i ośrodki naukowe<sup>3</sup>. Okres od jesieni 1980 do jesieni 1981 r. cechował niezwykle rozkwit myśli społeczno-ekonomicznej, ukierunkowanej na „uzdrowienie” polskiej gospodarki. Okazało się, że nie było zgody wśród specjalistów i kierownictwa PZPR, jaki ma być docelowy system gospodarczy w Polsce Ludowej, choć w pełni akceptowano tezę, iż ustrójsocjalistyczny jest bardziej sprawiedliwy społecznie niż kapitalizm, i wierzone w skuteczność naprawy tego pierwszego.

Początek szerokich prac nad reformą ekonomiczną w Polsce nastąpił tuż po podpisaniu umowy społecznej z Międzyzakładowym Komitetem Strajkowym w Gdańsku 31 VIII 1980 r. Zgodnie z nią władze państwowe zobowiązały się do opublikowania w ciągu kilku miesięcy podstawowych założeń reformy gospodarczej i umożliwienia publicznej dyskusji. Owa reforma miała opierać się na zwiększonej samodzielności przedsiębiorstw i udziale samorządu robotniczego w zarządzaniu<sup>4</sup>.

Biuro Polityczne KC PZPR i Prezydium Rządu powołały pod naciskiem nowo powstających niezależnych związków zawodowych Komisję do Spraw Reformy Gospodarczej, której zadaniem było opracowanie projektów w tym zakresie<sup>5</sup>. Według uchwały z 5IX 1980 r. Komisja miała opracować generalne założenia zmian w funkcjonowaniu gospodarki, projekty wdrożenia reformy w poszczególnych działach gospodarki oraz koordynować prace bezpośrednio związane z wprowadzeniem nowych uregulowań. Uchwała BP PZPR zalecała takie zorganizowanie prac Komisji, aby reforma gospodarcza mogła być wprowadzona w życie do końca 1982 r. Zamierzano przyjąć następujący program pracy<sup>6</sup>:

- wszechstronna analiza stanu gospodarki oraz główne założenia kompleksowej reformy (przygotowanie do końca 1980 r.);
- opracowanie szczegółowych propozycji, dotyczących głównych dziedzin, takich jak: planowanie, ceny, system finansowy, struktury organizacyjne oraz podstawowe działy gospodarki (przemysł, handel zagraniczny, usługi itd.). Termin realizacji tych prac miał upłynąć 30 X 1981 r.;
- opracowanie projektów wdrożeniowych, zawierających podstawowe elementy mechanizmu gospodarczego, przeznaczonych dla określonych typów jednostek, tzn. zjednoczeń, kombinatów i przedsiębiorstw; zalecano ukończenie prac w tym obszarze reformy do 30 VI 1982 r.;

ds. Reformy Gospodarczej w dniu 7 XI 1980 r., Dokumenty Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Gospodarczej, AKPRM, nr 38/3, 1.1. Do publikacji z badanego okresu krytykujących system nakazowo-rozdzielczy możemy zaliczyć: Cz. Bobrowski, *Raport o stanie gospodarki*, „Życie Gospodarcze” 1981, nr 24, s. 1,4; W. Kuczyński, *Po wielkim skoku*, Warszawa 1981; A. Gorazd, *Przed kolejną reformą*, Warszawa 1982; B. Muszyński, *Droga ku bogactwu*, „Życie Gospodarcze” 1982, nr 12, s. 9.

<sup>3</sup> Problem reformy gospodarczej absorbował uwagę wielu środowisk społecznych i ośrodków nauki, np. Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, wyższych uczelni ekonomicznych (w szczególności z Warszawy, Krakowa, Wrocławia), Naczelnej Organizacji Technicznej, Towarzystwa Naukowej Organizacji i Kierownictwa oraz związków zawodowych. *Dokument nr 14, w: Tajne dokumenty Biura Politycznego PZPR a Solidarność 1980-1981*, oprac. Z. Włodek, Londyn 1992; *Reforma gospodarcza*, „Życie Gospodarcze” 1980, nr 39, s. 1-2.

<sup>4</sup> *Protokół porozumienia zawartego przez Komisję Rządową i Międzyzakładowy Komitet Strajkowy w dniu 31 sierpnia 1980 r. w Stoczni Gdańskiej, w: Protokoły porozumień Gdańsk, Szczecin, Jastrzębie, NSZZ „Solidarność” MKZ— Wielkopolska*, Poznań 1981, pkt. 6-9.

<sup>5</sup> *Reforma gospodarcza*, s. 1.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 1-2.

— prace bezpośrednio związane z wdrożeniem udoskonalonych rozwiązań. Uchwała ustalała, że rozwiązania odcinkowe miały być wprowadzane od 1 I 1981 r. w miarę ich dopracowywania oraz gotowości jednostek gospodarczych do ich przyjęcia, a także w miarę tworzenia warunków prawidłowego funkcjonowania tych rozwiązań. Wprowadzane rozwiązania powinny być zgodne z całościowymi założeniami nowego systemu funkcjonowania gospodarki.

W ostatniej części uchwały wyrażono zamiar przeprowadzania szerokich konsultacji społecznych z robotnikami, ośrodkami naukowymi i organizacjami społeczno-politycznymi w celu wypracowania najlepszych projektów reform.

We wrześniu 1980 r. rząd stwarzał pozory, iż wydzwignięcie gospodarki z kryzysu na bazie programu reformy nastąpi w ciągu dwóch lat. Do podjęcia prac teoretycznych wezwano środowisko ekonomistów.

W drugim półroczu 1980 r. stworzono kilka niezależnych od rządu całościowych projektów reformy gospodarczej. Najważniejsze z nich opracowali<sup>7</sup>: zespół pod kierunkiem dr. Leszka Balcerowicza z Instytutu Rozwoju Gospodarczego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (*Reforma gospodarcza: główne kierunki i sposób realizacji*, wydane w listopadzie 1980 r.); prof. Józef Pajestka, prof. Jan Mujżel i zastępca sekretarza generalnego Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego (PTE) Marek Misiak (*Propozycje zasadniczych rozwiązań reformy gospodarczej w Polsce*, złożone z materiałów publikowanych od września 1980 do stycznia 1981 r.); prof. Zygmunt Bartosik, prof. Władysław Bukietnyński, prof. Zdzisław Hellwig, prof. Józef Kaleta i prof. Bolesław Winiarski z Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu (*Propozycje zmian w systemie funkcjonowania gospodarki*, opublikowane w styczniu 1981 r.); prof. Andrzej Koźmiński, doc. Kazimierz Ryc, prof. Karol Sobczak z Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego (*Kierunki zmian systemu zarządzania w Polsce*, materiał wydany pod koniec 1980 r.); Antoni Moskwa, Mieczysław Socha, Jerzy Wilkin z Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego (*Kierunki reform polityczno-gospodarczych w Polsce*, ogłoszone w listopadzie 1980 r.) oraz grupę specjalistów z Naczelnej Organizacji Technicznej w składzie: Ireneusz Durlik, Ryszard Farfał, Stanisław Komorowski i Alfred Wiślicki (*Pogląd na podstawowe problemy reformy gospodarczej*, publikacja w listopadzie 1980 r.). Ogólne zarysy reformy gospodarczej nie uwzględnione w poniższej analizie przedstawili również prof. Janusz Beksiak, dr hab. Cezary Józefiak oraz Stanisław Gomułka<sup>8</sup>.

Najwcześniej, bo już od października 1978 r. prace teoretyczne nad reformą gospodarczą prowadził zespół dr. L. Balcerowicza w składzie: L. Balcerowicz (SGPiS), Henryk Bąk (SGPiS), Barbara Błaszczyk i Marek Dąbrowski (Instytut Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr), Jerzy Eysymontt (Instytut Planowania), Wincenty Kamiński (SGPiS), Stanisław Kasiewicz (SGPiS), Adam Lipowski (Instytut Planowania), Ryszard Michalski (Instytut Podstawowych Problemów Marksizmu-Leninizmu), Andrzej Parkoła (SGPiS) oraz Piotr Pysz (Politechnika Śląska). Zespół ten pracował przy Instytucie Rozwoju Gospodarczego SGPiS, często korzystając z pomocy wielu innych uczonych. Owocem tych badań był ponadstronnicowy projekt zmian systemowych w gospodarce<sup>9</sup>. Również stosunkowo wcześniej prace zorien-

<sup>7</sup> Projekty reform zostały opublikowane w różnych numerach „Życia Gospodarczego” oraz w specjalnie wydany zbiórce: *Reforma gospodarcza, propozycje, tendencje, kierunki dyskusji*, dokumenty zebrał i opatrzył komentarzem R. Krawczyk, Warszawa 1981.

<sup>8</sup> J. Beksiak, *O załamaniu i poprawie*, „Kultura” 1980, nr 23, s. 8-9; C. Józefiak, *Założenia reformy*, „Kultura” 1980, nr 47, s. 7; S. Gomułka, *Czy w tym kryzysie jest szansa? Zarys proponowanej reformy gospodarczej*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 18, s. 7.

<sup>9</sup> *Reforma gospodarcza, propozycje, tendencje, kierunki dyskusji*, op. cit., s. 7-8, 279.

towane na zaprojektowanie nowego systemu społeczno-gospodarczego prowadzili członkowie PTE. W czerwcu 1980 r. w ramach PTE powołano zespół ekspertów do opracowania diagnozy stanu gospodarki narodowej, a tuż po strajkach sierpniowych przekształcono tę grupę w Zespół PTE ds. Reformy Gospodarczej<sup>10</sup>. Jeszcze 7 VII 1980 r. odbyło się spotkanie zespołu Zarządu Głównego PTE (ZG PTE), w wyniku którego prezes PTE prof. J. Pajestka skierował listowne zapytanie do stu znanych naukowców i praktyków w kwestii propozycji rozwiązania problemów gospodarczych i nakreślenia elementów reformy. Odzew był znaczący, gdyż jak donosiło „Życie Gospodarcze” z 12 X 1980 r., teczka z nadesłanymi propozycjami liczyła ok. 1000 stron<sup>11</sup>. Dyskusja nad projektem przemian społeczno-ekonomicznych pt. *Propozycje zasadniczych rozwiązań reformy gospodarczej w Polsce* odbyła się już w październiku 1980 r.<sup>12</sup> Największa intensywność prac nad reformą przypadła na drugą połowę 1980 r. Wtedy to powstała większość koncepcji przemian społeczno-gospodarczych w Polsce. Warto jednak nadmienić, że propozycje reform we wspomnianej wyżej pracy zespołu PTE ds. Reformy Gospodarczej stały się podstawą dla pierwszej fazy prac Komisji ds. Reformy Gospodarczej<sup>13</sup>.

10 I 1981 r. ogłoszone zostały przez Komisję *Podstawowe założenia reformy gospodarczej*. Dokument zredagowała, według wypowiedzi sekretarza Komisji, prof. dr. Władysława Baki, grupa syntezy (nie podano nazwisk). Prace finalne do projektu *Podstawowych założeń...* wykonano po 17 XII 1980 r., uwzględniając pisemne uwagi kilkudziesięciu członków Komisji<sup>14</sup>. Powyższe opracowanie stanowiło pewne podsumowanie prac Komisji z drugiej połowy 1980 r. Zaproponowane w projekcie Komisji rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych wynikały z próby wypracowania „ostrożnego” wariantu przemian bez naruszenia interesów PZPR. Główny nacisk położono na modyfikację zarządzania i podniesienie jakości planowania. W pierwszym półroczu 1981 r. prowadzono burzliwą debatę publiczną nad projektem Komisji. Wskutek silnej krytyki zawartości merytorycznej *Podstawowych założeń...* w lipcu 1981 r. zespół redakcyjny Komisji opublikował nowy projekt pt. *Kierunki reformy gospodarczej*, stanowiący efekt doświadczeń z prac nad *Podstawowymi założeniami...*, dokument bardziej staranny i wyczerpujący, poruszający wszystkie — zdaniem ówczesnych ekonomistów — istotne kwestie związane z przebudową gospodarki<sup>15</sup>.

Niektórzy przedstawiciele tworzącej się na przełomie lat 1980 i 1981 ogólnopolskiej „Solidarności” opowiadali się za tym, aby strategię rozwojową przedsiębiorstw wytyczyły organy samorządu pracowniczego. Miały one też nadzorować dyrekcję, do której zadań należałoby wykonywanie planów Rady Pracowniczej. Doradcy „Solidarności” nie zgadzali się na inną interwencję państwa w wewnętrzne sprawy przedsiębiorstwa, jak tylko poprzez ustawy sejmowe (Sejm miałby określać kierunki polityki gospodarczej i kontrolować realizację)<sup>16</sup>. Wyrazem pewnego zdystansowania się od rządowego projektu *Podstawowych założeń...* stało się opraco-

<sup>10</sup> M. Misiak, *Z prac prezydium ZG PTE*, „Życie Gospodarcze” 1980, nr 27, s. 3.

<sup>11</sup> M. Misiak, B. Wiśniewska, *Podejścia do reformy*, ibidem 1980, nr 41, s. 6.

<sup>12</sup> M. M., *Nad projektem*, ibidem 1980, nr 43, s. 3.

<sup>13</sup> Wiele szczegółowych propozycji do projektu reformy opracował np. prof. M. Mieszczankowski. Zob. M. Mieszczankowski, *Propozycje do projektu (1)*, ibidem 1981, nr 7, s. 7-9; idem, *Propozycje do projektu (2)*, ibidem 1981, nr 8, s. 8; *Reforma gospodarcza...*, s. 8.

<sup>14</sup> Wypowiedź Władysława Baki we wspomnieniach gen. W. Jaruzelskiego, *Stan wojenny, dlaczego...*, Warszawa 1991, s. 32, 133; Komisja ds. Reformy Gospodarczej, *Podstawowe założenia reformy gospodarczej*, Warszawa, styczeń 1981.

<sup>15</sup> M. Gajewski, J. Ostaszewski, *Nowy projekt w ocenie komisji. Kierunki reformy gospodarczej*, „Trybuna Ludu” 1981, nr 155, s. 2; *Kierunki reformy gospodarczej. Projekt*, Warszawa, lipiec 1981.

<sup>16</sup> W. Kuczyński, *Ruch gospodarczej naprawy*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 14, s. 3; K. Mostowski, *Ruś bryłę*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 9, s. 12.

wanie tzw. społecznego programu reformy, tj. ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, przygotowanej przez zespół ekonomistów pod kierunkiem dr. L. Balcerowicza dla organizacji „Sieć” NSZZ „Solidarność”, skupiającej wielkie zakłady przemysłowe, a powstałej 17 III 1981 r. z inicjatywy Stoczni im. Lenina z Gdańska i WSK Mielec<sup>17</sup>. Przedstawiciele tej organizacji zbierali się regularnie, by dyskutować o problemach dotyczących reformy gospodarczej roli przedsiębiorstwa społecznego. W ramach swojego projektu ustawy liderzy „Sieci” uwzględniali silną władzę samorządu pracowniczego w zakładzie pracy (naczelnymi organami zarządzającymi w przedsiębiorstwie uspołecznionym miały być ogólne zebranie pracowników i rada pracownicza), wybór dyrektora przedsiębiorstwa przez organy samorządu, całkowite powierzenie mienia państwowego zarządce przedsiębiorstwa uspołecznionego, a także ograniczenie interwencji państwa w wewnętrzne sprawy przedsiębiorstwa tylko do ustaleń wynikających z ustaw przegłosowanych przez Sejm<sup>18</sup>. Początkowo władze centralne „Solidarności” traktowały „Sieć” jako konkurencyjną strukturę, działającą na własną rękę, ale istotne zbliżenie nastąpiło szybko, bo już po 6 VIII 1981 r., kiedy to wicepremier Mieczysław Rakowski zerwał negocjacje z kierownictwem związku<sup>19</sup>.

Krytyka *Podstawowych założeń...* przez środowiska ekonomistów (np. podczas IV Krajowego Zjazdu Ekonomistów z 6-8 III 1981 r.) i członków „Solidarności” była wyraźnym sygnałem dla rządu komunistycznego i aparatu PZPR, że nie będzie zgody dla „pozorowanej” reformy gospodarczej.

Intensywna praca zespołów problemowych Komisji ds. Reformy Gospodarczej w pierwszym półroczu 1981 r. zakończyła się złożeniem do Sejmu w czerwcu 1981 r. pakietu ustaw. Do prac sejmowych zgłoszono projekty ustaw o przedsiębiorstwie państwowym, o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego oraz 7 projektów ustaw, zawierających głównie projekt reorganizacji części centralnej administracji gospodarczej<sup>20</sup>. Zapowiedziana w *Kierunkach reformy gospodarczej* przebudowa systemu społeczno-gospodarczego miała się rozpocząć z początkiem 1982 r. wprowadzeniem w życie pakietu ustaw, przeobrażających funkcjonującą dotychczas strukturę i reguły panujące wewnątrz systemu. W związku z tym szumnie reklamowana reorganizacja Rady Ministrów była zaledwie „usprawnieniem” bieżącego zarządzania gospodarką. Preludium do całościowej reformy stanowiła *Uchwała nr 114 Rady Ministrów z dnia 17 VII 1981 r. w sprawie systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw gospodarki rolnej, państwowych gospodarstw rolnych oraz niektórych zjednoczeń resortu rolnictwa*, która zainicjowała przekształcenia w państwowych gospodarstwach rolnych od 1 lipca 1981 r.<sup>21</sup> Uwzględniając dodatkowo uchwałę regulującą sferę drobnej wytwórczości, wprowadzoną w życie 24 VI

<sup>17</sup> L. Balcerowicz, przygotowując projekt gospodarczy o przedsiębiorstwach samorządowych dla „Sieci”, nie wstąpił do „Solidarności” ani też nie działał w jej strukturach. Po prostu w okresie 1981 r. jego poglądy ekonomiczne były zbliżone z poglądami niektórych przywódców „Solidarności”. P. Gajdziński, *Balcerowicz na gorąco*, Poznań 1999, s. 25, 61-62; J. Staniszkis, *Solidarność jako związek zawodowy i ruch społeczny*, w: *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, pod red. W. Morawskiego, Warszawa 1994, s. 123; *Przedsiębiorstwo społeczne*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 14, s. 3.

<sup>18</sup> *Przedsiębiorstwo i samorząd*, „Życie Gospodarcze” 1981, nr 32, s. 5; *Przedsiębiorstwo społeczne*, s. 3.

<sup>19</sup> *Tajne dokumenty Biura Politycznego PZPR...*, s. 428, 638-639.

<sup>20</sup> K. Lutostański, *Prace Sejmu nad ustawami początkującymi reformę gospodarczą*, s. 472; Stenogram z posiedzenia Komisji ds. Reformy Gospodarczej w dniu 28 IV 1981 r., 20 V 1981 r. i 3 VII 1981 r., AKPRM, Biuro Ministra Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Gospodarczej, nr 38/4,1.1-5; nr 38/5,1.1. Zob. także publikowane materiały zespołów Komisji: *Uspołecznienie procesu planowania*, „Gospodarka Planowa” 1981, nr 6, s. 289-291; *Założenia reformy gospodarczej w sferze handlu zagranicznego i współpracy ekonomicznej z zagranicą*, ibidem 1981, nr 6, s. 292-298.

<sup>21</sup> W. Jaruzelski, op. cit., s. 132.

1981 r., można stwierdzić, że rząd postawił pierwsze kroki na drodze do przemian społeczno-ekonomicznych<sup>22</sup>.

W pierwszej połowie 1981 r. zespoły robocze Komisji ds. Reformy Gospodarczej pracowały nad nowym, udoskonalonym projektem reform, który uwzględniałby szeroką dyskusję i krytykę *Podstawowych założeń*. Wśród drażliwych problemów znalazły się następujące zagadnienia:

- jaka ma być decentralizacja: czy należy całkowicie zlikwidować dyrektywność, czy też pozostawić najważniejsze wskaźniki i limity?
- w kwestii usamodzielnienia przedsiębiorstw: czy należy powierzyć mienie społeczne załodze przedsiębiorstwa państwowego?
- czy to Sejm ma uchylać wszystkie plany społeczno-gospodarcze?
- czy należy powoływać drugą izbę sejmową (samorządową)?
- jaki miałby być ostateczny kształt samorządu terytorialnego?

Na początku lipca 1981 r. Komisja ds. Reformy Gospodarczej ogłosiła projekt pt. *Kierunki reformy gospodarczej*. Dokument ten stał się ostatecznym, uzgodnionym przez stronę rządową i środowiska społeczne opracowaniem, na bazie którego miały być przygotowane szczegółowe ustawy i rozporządzenia dotyczące tej reformy. Jednakże jej ogłoszony kompromisowy projekt nie zadowalał wszystkich. Znaczna część działaczy NSZZ „Solidarność” nie traktowała tego dokumentu jako ostatecznego programu naprawy gospodarki i uważała, że wiele kwestii ekonomicznych nie zostało tam jednoznacznie wyłożonych, a inne zostały pominięte. Brak zaufania działaczy regionalnych i liderów związku do programu zaprezentowanego w *Kierunkach reformy gospodarczej* w sposób otwarty ujawnił się podczas I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność”<sup>23</sup>. „Solidarność”, wewnętrznie podzielona w kwestiach ekonomicznych, próbowała wypracować własny projekt całościowej reformy gospodarczej, a po zatwierdzeniu przez Sejm projektu *Kierunki reformy gospodarczej* jej przedstawiciele negocjowali szczegóły ustaw, mające stworzyć platformę przemian społeczno-gospodarczych w PRL<sup>24</sup>.

### Analiza porównawcza projektów reform

W studium tym porównuję projekty przekształceń gospodarki polskiej, opracowane w okresie do 1980 do drugiej połowy 1981 r. Analizowanych dokumentów nie stworzono według jakiegóż jednolitej struktury-wzorca, wręcz przeciwnie: prezentowały one bardzo zróżnicowane stanowiska co do głębokości przemian społeczno-ekonomicznych i metod realizacji reformy. Dotąd w badaniach ekonomicznych i historycznych nie podjęto próby kompleksowego porównania projektów reform z badanego okresu. W związku z tym poniższa analiza ma charakter przyczynkarski. Za ledwie jeden artykuł prof. J. Kramer, opublikowany w „Życiu Gospodarczym” z 22 III 1981 r., zawierał uproszczone porównanie niektórych projektów reform, zawiązując się do ukazania w sposób hasłowy struktury tych propozycji, porównywanych w tabeli, oraz komentarz autorki, objaśniający założenia poszczególnych projektów<sup>25</sup>. Wymieniony wyżej materiał stanowi obecnie unikatowe źródło do poznania warsztatu analizy projektów przemian ekonomicznych i oceny projektów gospodarczych z perspektywy ekonomisty początku lat 80. XX w.

<sup>22</sup> *Uchwała nr 112 Rady Ministrów z 8 VII 1981 r. w sprawie rozwoju drobnej wytwórczości*, „Monitor Polski” 1981, nr 15, poz. 120.

<sup>23</sup> Zob. skróty obrad na I Krajowym Zjeździe Delegatów „Solidarności”, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 26, s. 4-5.

<sup>24</sup> Spór wewnątrz „Solidarności” toczył się między ekspertami ekonomicznymi, zwolennikami lewicowej reformy a liberalnym podejściem minimalizującym rolę rządu w gospodarce. P. Gajdziński, op. cit., s. 63, 71-72, 158.

<sup>25</sup> J. Kramer, *Próba analizy porównawczej*, „Życie Gospodarcze” 1981, nr 12, s. 7-8.

W swej analizie uwzględnię następujące pytania badawcze:

- jakie były główne cele reformy?
- jak głębokie zmiany miały zajść w gospodarce (tzn. jak wiele ogniw gospodarki zamierzano zmieniać)?
- jak szybko miała być wdrażana reforma?
- jakie mechanizmy finansowe i ekonomiczne zamierzano wprowadzić dla przedsiębiorstw? czy uwzględniano w tym przypadku mechanizmy prawne i ekonomiczne, umożliwiające rozwój prywatnej inicjatywy gospodarczej?
- jaką rolę miało odgrywać centrum rządowe w systemie zreformowanym?
- jak zamierzano rozwiązać kwestię planowania działalności gospodarczej w systemie zreformowanym?
- czy konkretny projekt reformy brał pod uwagę wprowadzenie zasad wolnego rynku? jeśli tak, to w jakich dziedzinach gospodarki miały funkcjonować reguły rynkowe?
- czy, kto i jakimi narzędziami miałyby weryfikować w strukturach gospodarki poprawność przekształceń, zgodność osiągniętych stanów z celami reformy?

Porównanie opracowanych przez kilka ośrodków projektów reform z konieczności zostało ograniczone do wybranych elementów funkcjonowania systemu gospodarczego. Druga uwaga odnośnie analizowanych projektów reform jest taka, że mimo często dużej objętości i bogatej treści nie stanowią one drobiazgowych wytycznych, jak postępować, gdyż nie są to projekty ustaw i rozporządzeń, regulujących całościowo proces przekształceń społeczno-ekonomicznych. Mimo wcześniejszych uwag przedstawione poniżej projekty reform mają nieocenioną wartość poznawczą, gdyż szeroko naświetlają, jak ówczesne środowisko naukowe oraz działacze społeczni wyobrażali sobie zreformowaną gospodarkę polską. Ponadto analizowane projekty przemian społeczno-gospodarczych rzutowały pośrednio na opracowywane dokumenty rządowe i znajdowały niekiedy odzwierciedlenie w ustawodawstwie reformy gospodarczej.

Konfrontując treść programów reform (adekwatne do sformułowanych wcześniej pytań), porównam projekty, biorąc za punkt odniesienia podobieństwo zawartych w nich rozwiązań do reguł występujących w gospodarce rynkowej. Wątpliwości może wzbudzić kwestia, dlaczego za podstawę obrany został właśnie model gospodarki rynkowej?

1<sup>o</sup> dlatego, że autorzy projektów reform wielokrotnie podkreślali potrzebę urynkowienia gospodarki socjalistycznej, usamodzielnienia przedsiębiorstw, stworzenia systemu finansowego z niezależnymi bankami, demonopolizacji, wprowadzenia wymienialności pieniądza itp.; owe propozycje zastosowane w praktyce mogły zbliżyć polską gospodarkę do standardów gospodarki rynkowej;

2<sup>o</sup> ustrój socjalistyczny, który zbankrutował w Europie Wschodniej schyłku lat 80. XX w., w poszczególnych krajach realnego socjalizmu zaczął przekształcać się właśnie w gospodarkę rynkową.

Ukazane elementy 8 projektów reform stanowiły najważniejszy dorobek myśli ekonomicznej z przełomu 1980 i 1981 r. Koncepcje te rzucają światło na kwestię, jaki system gospodarczy zamierzano zaprowadzić za kilka lat w Polsce Ludowej. Z ich analizy porównawczej wynika, że:

1) przygotowane koncepcje reform, niezależnie od tego, która zostałaby wybrana do prac ustawodawczych, oznaczały istotne odejście od stosowanego do 1980 r. systemu nakazowo-rozdzielczego;

2) żaden z projektów nie zakładał odrzucenia socjalistycznego systemu gospodarowania, tj. opartego na dominującej roli państwowej własności środków produkcji i centralnym planowaniu;



3) zamierzano zastąpić system nakazowy, tj. jednego wielkiego przedsiębiorstwa, kierowanego przez nomenklaturę partyjną, systemem wielu autonomicznych przedsiębiorstw, sterowanych pośrednio (narzędziami ekonomicznymi) lub przez programy gospodarcze z centrum rządowego (jakaś wersja doktryny keynesowskiej w ramach realnego socjalizmu);

4) koncepcje cechuje stosunkowo niski stopień konkretyzacji zagadnień. Łatwo dostrzec, że autorzy projektów nie wyłożyli precyzyjnych uregulowań prawnych i ekonomicznych, umożliwiających osiąganie zakładanych celów. Najbardziej dopracowane teoretycznie były *Reforma gospodarcza: główne kierunki i sposób realizacji* zespołu L. Balcerowicza oraz *Kierunki reformy gospodarczej*, przygotowane w pierwszym półroczu 1981 r., uwzględniające dorobek dyskusji wokół *Podstawowych założeń...*;

5) analizowane koncepcje kładły nacisk na reformę centralnego zarządzania i sektora przedsiębiorstw państwowych, natomiast zupełnie nie uwzględniano stworzenia mechanizmów prawnych i finansowych dla rozwoju przedsiębiorstw prywatnych, jakby nie zamierzano wykorzystać potencjału prywatnej inicjatywy. Większość ówczesnych ekonomistów nadal postrzegła sektor prywatny jako zagrożenie dla ustroju socjalistycznego i rezerwowała dla niewielkich firm prywatnych rolę zaledwie uzupełniającego segmentu w systemie przedsiębiorstw państwowych. Tylko projekt zespołu L. Balcerowicza akcentował rolę firm prywatnych jako istotnego czynnika wzrostu konkurencyjności, ale nie rozwinięto szerzej zasad funkcjonowania sektora prywatnego;

6) w zaprezentowanych koncepcjach zrewidowano dotychczasowe rozumienie centralnego planowania. Miało ono opierać się na wytyczaniu strategicznych kierunków rozwoju, a plany centralne miały być uzgadniane przy dużym udziale środowisk społecznych i Sejmu. Realizacja planów centralnych miała być zapewniona poprzez sterowanie instrumentami pośredniego wpływu, tj. stopą procentową, ceną, dostępnością kredytu itp. Zaprezentowano też odmienną budowę planów od tej stosowanej w systemie nakazowo-rozdzielczym;

7) większość koncepcji reform zakładała, że w docelowym systemie społeczno-ekonomicznym Polski najważniejszym organem władzy ma być Sejm. Opowiadano się za tym, aby organ ten decydował o strategii rozwojowej kraju i nadzorował prace Rady Ministrów. Autorzy opowiadali się zatem za **wprowadzeniem demokracji parlamentarnej w ramach socjalizmu**.

W odniesieniu do celów reformy analizowane projekty zawierały albo bardzo rozdrobnione, o zróżnicowanym zakresie i wadze merytorycznej, albo sformułowane zwięźle i ograniczone do kwestii strategicznych (np. podniesienie efektywności gospodarowania i demonopolizacja gospodarki) najważniejsze cele przemian społeczno-ekonomicznych. Wśród nich najczęściej podnoszono<sup>26</sup>: samodzielność i samofinansowanie przedsiębiorstw państwowych (projekt SGPiS, PTE, AE Wrocław, NOT, *Kierunki reformy gospodarczej*); wzmocnienie rangi centralnego planowania i kierowania w kształtowaniu strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego (projekt PTE, AE Wrocław, Wydział Zarządzania UW, *Podstawowe założenia...*); głębokie zmiany w strukturze organizacyjnej gospodarki (SGPiS, AE Wrocław, Wydział Zarządzania UW, *Kierunki reformy gospodarczej*) oraz reorganizację centrum (SGPiS, Wydział Zarządzania UW, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, AE Wrocław, *Kierunki reformy gospodarczej*).

<sup>26</sup> *Reforma gospodarcza: główne kierunki i sposób realizacji*, w: *Reforma gospodarcza, propozycje, tendencje, kierunki dyskusji...*, s. 302, 317-322, 327; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, *Propozycje zasadniczych rozwiązań reformy gospodarczej w Polsce*, w: *Reforma gospodarcza, propozycje, tendencje, kierunki...*, s. 87-88, 97; *Propozycje zmian w systemie funkcjonowania gospodarki — Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu o reformie*, op. cit., s. 8; Naczelna Organizacja Techniczna, *Pogląd na podstawowe problemy reformy gospodarczej*, w: *Reforma gospodarcza, propozycje, tendencje, kierunki...*, s. 460-462; *Kierunki reformy gospodarczej...*, op. cit., s. 10.

Rzadko formułowano jako cel główny odrzucenie mechanizmu nakazowo-rozdzielczego. Postulat ten umieszczono w projekcie zespołu L. Balcerowicza, PTE i Wydziału Zarządzania UW<sup>27</sup>. Pewną osobliwością jest, że w ramach celów reformy deklarowano osiągnięcie silnego pieniądza (w perspektywie wymienialnego), choć zamierzano to osiągnąć w systemie gospodarki socjalistycznej powiązanej z krajami RWPG (*Kierunki reformy gospodarczej*, Wydział Zarządzania UW, wymienialność wewnętrzna w projekcie SGPiS)<sup>28</sup>.

Odnosząc się do zakresu postulowanych przemian społeczno-ekonomicznych, trzeba stwierdzić, że niemal wszystkie projekty (z wyjątkiem koncepcji NOT) dążyły do szerokich przeobrażeń w życiu gospodarczym, dotyczących zagadnień niewralgicznych, np. systemu planowania, zarządzania, organizacji, systemu finansowo-ekonomicznego przedsiębiorstw państwowych, przemian w sektorze rolnym, reorganizacji struktur w handlu zagranicznym oraz budowy nowego systemu bankowego (projekt Wydziału Zarządzania UW mówił nawet o stworzeniu systemu towarowo-pieniężnego)<sup>29</sup>.

Część przygotowanych projektów reform przyjmowała jako zasadę szybkie i kompleksowe wdrożenie reformy (SGPiS, AE Wrocław), druga zaś część opracowań wyrażała wolę wdrażania reformy w kilku fazach, łącznie z tzw. okresem przejściowym. Autorzy projektów z Wydziału Nauk Ekonomicznych i Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego w kontekście tempa wdrażania reformy nie zajęli stanowiska, stwierdzali jedynie, że miałyby to być proces rozłożony w czasie. Zaznaczyli ponadto, że reforma powinna zacząć się od przemian w systemie politycznym, przy czym rozumiano to w ten sposób, iż władze powinny wykazać wolę konsekwentnego wprowadzenia reformy gospodarczej<sup>30</sup>. Naczelna Organizacja Techniczna nie wyraziła żadnego stanowiska w kwestii szybkości i sposobu wdrożenia reformy.

W odniesieniu do mechanizmów ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw państwowych właściwie wszystkie projekty opowiadały się za usamodzielnieniem przedsiębiorstw państwowych tak pod względem decyzyjnym, jak i finansowym. Problem tkwił w szczegółach, gdyż różnie pojmowano samodzielność ekonomiczną. Część projektów, np. SGPiS i AE we Wrocławiu, pojmowała samodzielność jako swobodę podejmowania decyzji ekonomicznych i samofinansowanie, pokrywanie wydatków z własnych dochodów przedsiębiorstwa i kredytu bankowego oraz nieingerencję organów administracji rządowej w wewnętrzne sprawy zakładu pracy, poza ustalaniem stopy podatków, stopy procentowej, kursów walutowych i ulg<sup>31</sup>. Natomiast niektóre inne koncepcje (PTE, NOT i niejednoznacznie *Podstawowe założenia...*) przewidywały niepełną samodzielność, polegającą na tym, że przedsiębiorstwa podlegałyby nadzorowi państwowemu. W chwili, kiedy stawałyby się niewypłacalne lub zadłużone, rząd miał interweniować i chronić je przed bankructwem przez dofinansowanie i program uzdrowienia. Dopuszczano sytuację, w której niby samodzielne przedsiębiorstwa swój program inwestycji finansowałyby z budżetu państwa lub z budżetów terenowych (np. z wojewódzkich środków inwesty-

<sup>27</sup> Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPiS, *Reforma gospodarcza: główne kierunki i sposób realizacji*, op. cit., s. 284-285; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, *Propozycje zasadniczych rozwiązań reformy gospodarczej w Polsce*, op. cit., 96-97, 130, 132-133; Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, *Kierunki zmian systemu zarządzania w Polsce, w: Reforma gospodarcza, propozycje, tendencje, kierunki...*, s. 378, 385.

<sup>28</sup> Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPiS, op. cit., s. 305; *Kierunki reformy gospodarczej...*, s. 10; Wydział Zarządzania U. Warszawskiego, op. cit., s. 384.

<sup>29</sup> Naczelna Organizacja Techniczna, *Pogląd na podstawowe...*, s. 458-475; Wydział Zarządzania U. Warszawskiego, op. cit., s. 384.

<sup>30</sup> Wydział Nauk Ekonomicznych U. Warszawskiego, op. cit., s. 230-231, 271-272, Wydział Zarządzania U. Warszawskiego, op. cit., s. 398-399.

<sup>31</sup> Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPiS, op. cit., s. 302, 319-326; *Propozycje zmian w systemie funkcjonowania gospodarki — AE we Wrocławiu o reformie*, op. cit., s. 8-9.

cyjnych według NOT)<sup>32</sup>. Innym aspektem ograniczenia swobody przedsiębiorstw, mimo ich deklarowanej przez autorów samodzielności, była kluczowa rola rządu w kwestii ustalania cen. Miał on kontrolować i regulować większość cen na rynku wewnętrznym (projekt PTE, Wydziału Nauk Ekonomicznych UW—w odniesieniu do cen na dobra inwestycyjne). Według projektu AE we Wrocławiu, państwo arbitralnie miało ustalać ceny na takie dobra, jak: surowce energetyczne, energia elektryczna, metale czyste, półfabrykaty, produkty rolnicze i surowce dla budownictwa<sup>33</sup>. Innym sposobem silnej ingerencji rządu w funkcjonowanie przedsiębiorstw była koncepcja zaproponowana przez naukowców z Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, według której przedsiębiorstwa miały zostać podzielone na trzy grupy, z których pierwsza (przedsiębiorstwa transportowe, energetyczne, górnictwo i ciężka chemia) miała być objęta scentralizowanym zarządzaniem i finansowaniem rozwoju bezpośrednio z budżetu państwa (podobnie sektor wielkoprzemysłowy wyróżnili ekonomiści z Wydziału Nauk Ekonomicznych UW). Autorzy projektu Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego uważali, że tylko w III sektorze (przemysł odzieżowy, drobny przemysł spółdzielczy, handel, gastronomia i inne usługi) mogłyby funkcjonować całkowicie samodzielne przedsiębiorstwa, oparte na zasadzie samofinansowania, kredytu handlowego oraz finansowania rozwoju jednych zakładów przez inne<sup>34</sup>. Również opracowanie Komisji ds. reformy Gospodarczej *Podstawowe założenia* ... opowiadało się za względną samodzielnością przedsiębiorstw państwowych, gdyż autorzy zaznaczyli, że należy wyłączyć spod ogólnych przepisów „specjalną” grupę przedsiębiorstw (zakłady energetyczne, PKP, łączność), w których miałyby obowiązywać scentralizowany model zarządzania i zależność od budżetu centralnego<sup>35</sup>. Większość analizowanych projektów (*Podstawowe założenia*..., Wydziału Zarządzania UW, Wydziału Nauk Ekonomicznych UW, SGPiS) opowiadała się za wydzieleniem grupy przedsiębiorstw państwowych (tzw. nierynkowej), obejmujących energetykę, transport, przemysł wydobywczy i stalowy. Owe nierynkowe przedsiębiorstwa miały podlegać ścisłej regulacji rządu, a ceny produktów i usług oferowanych przez te podmioty miały być kontrolowane przez administrację rządową<sup>36</sup>.

W omawianych projektach reform zaprezentowano różne warianty obliczania i podziału dochodu przedsiębiorstwa, ustalania wynagrodzenia dla pracowników, szczegółowe klasyfikacje źródeł finansowania działalności przedsiębiorstwa oraz zalecenia co do wydatkowania wygoszpodarowanych środków finansowych z wyodrębnionych funduszy (rozwoju, płac, rezerwowego, udziału załogi w zysku). W projektach zawarto też dokładne uwagi o sposobach opodatkowania i rozliczania przedsiębiorstwa państwowego z aparatem podatkowym państwa<sup>37</sup>.

Pod względem obszerności i wnikliwości analizy systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw państwowych wyróżnia się projekt zespołu L. Balcerowicza, AE z Wrocławia

<sup>32</sup> Naczelna Organizacja Techniczna, *Pogląd na podstawowe...*, s. 462.

<sup>33</sup> *Podstawowe kierunki reformy gospodarczej Polski*, op. cit., s. 40-41; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, *Propozycje zasadniczych...*, s. 142-146, Wydział Nauk Ekonomicznych U. Warszawskiego, *Kierunki reform...*, s. 246-247.

<sup>34</sup> Wydział Zarządzania U. Warszawskiego, *Kierunki zmian systemu...*, s. 386-387.

<sup>35</sup> Komisja ds. Reformy Gospodarczej, *Podstawowe założenia...*, s. 5.

<sup>36</sup> Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPiS, *Reforma gospodarcza...*, s. 318-319; Komisja ds. Reformy Gospodarczej, *Podstawowe założenia...*, s. 5,9; Wydział Nauk Ekonomicznych U. Warszawskiego, *Kierunki reform...*, s. 240-241; Wydział Zarządzania U. Warszawskiego, *Kierunki zmian systemu...*, s. 386-388.

<sup>37</sup> Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPiS, *Reforma gospodarcza...*, s. 332-342; *Kierunki reformy gospodarczej...*, s. 33-35, zał. 5; *Podstawowe kierunki reformy gospodarczej Polski*, op. cit., s. 11-12.

oraz *Kierunki reformy gospodarczej*<sup>38</sup>. Generalnie można stwierdzić, że osiem opracowanych projektów reform kładło duży nacisk na mikroekonomię, a najważniejszy wniosek, jaki wynika z analizy porównawczej, to ten, iż zasadniczym warunkiem funkcjonowania i oceny przedsiębiorstwa powinna być jego rentowność, obliczana na podstawie wystandaryzowanych i klarownych przepisów rachunkowości przedsiębiorstw.

W odniesieniu do roli centrum w systemie zreformowanym większość projektów opowiadała się za gruntowną reorganizacją oraz redukcją składu personalnego instytucji rządowych, przy czym zaproponowano nowy rozkład kompetencji i odejście od dyrektywnego modelu zarządzania organizacjami gospodarczymi. Różnice pomiędzy projektami uwidaczniały się w szczegółowych propozycjach rozwiązań.

W brzmieniu projektu zespołu L. Balcerowicza rząd zredukowany liczebnie, ze zreorganizowanymi ministerstwami funkcjonalnymi i branżowymi, miał zrezygnować ze służbowej zależności między ministerstwami a kierownictwami przemysłowych organizacji gospodarczych. W jego ręku miały być skupione decyzje w dziedzinie polityki gospodarczej, dotąd rozproszone między różne organy administracji centralnej<sup>39</sup>. Ogólnie została scharakteryzowana rola Sejmu w tym systemie. Autorzy przyznali mu najwyższą władzę w kwestii zatwierdzania planów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz nadzór nad Najwyższą Izbą Kontroli, bankiem centralnym i Głównym Urzędem Statystycznym. Zespół L. Balcerowicza zakładał, że do sfery zastrzeżonej dla wiążących decyzji Sejmu należałoby zakwalifikować<sup>40</sup>:

- ustalanie i zmiany zasad stosunków gospodarczych;
- określenie kompetencji i zasad działania organów centralnej administracji, w tym zasad planowania w gospodarce;
- wielkie programy w dziedzinie konsumpcji społecznej związane z nimi ustalenia planów ogólnogospodarczych;
- budżet państwa;
- opodatkowanie ludności i świadczenia społeczne (o ile nie są ujęte w budżecie);
- wielkość i zasady udzielania subsydiów na określone cele.

Sejm powinien faktycznie kontrolować centralną administrację, a rząd ponosić przed parlamentem odpowiedzialność za realizację planów gospodarczych i stan gospodarki (absolutorium). Gwarantem stabilności pieniądza miał być bank centralny, Komisja Planowania zaś powinna przekształcić się w centralny organ sztabowy i koordynacyjny planowania gospodarczego<sup>41</sup>.

W ujęciu ekonomistów z PTE centrum składałoby się z trzech ogniw: rządu (organ wykonawczy), Sejmu (ustawodawczy) i KC PZPR (organ decyzyjny w niektórych sprawach gospodarczych). Rząd zredukowany liczebnie miałby odgrywać rolę głównego planisty i ustalać strategię rozwojową gospodarki kraju. Obok niego miałyby funkcjonować Rada Gospodarki Narodowej, złożona z naukowców i działaczy gospodarczych, przedkładająca Sejmowi i organom partyjnym oceny przygotowanych przez rząd projektów ustaw<sup>42</sup>.

Według projektu AE z Wrocławia, najwyższym organem państwowym powinien być Sejm, który miałby się zajmować rozpatrywaniem i uchwalaniem planów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz budżetów państwa. Centralnym organem wykonawczym powinien być rząd,

<sup>38</sup> Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPiS, *Reforma gospodarcza...*, s. 332-341; *Podstawowe kierunki reformy gospodarczej Polski*, op. cit., s. 54-63.

<sup>39</sup> Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPiS, *Reforma gospodarcza...*, s. 300-301, 311.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 315-317.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 314, 351-352.

<sup>42</sup> Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, *Propozycje zasadniczych...*, s. 111-116.

podstawowym zaś jego organem sztabowym — Komisja Planowania (jako organ ponadresortowy). Organy centralne miałyby sterować gospodarką bieżącą głównie za pomocą instrumentów ekonomicznych. Z tego powodu postulowano ograniczenie liczby zjednoczeń, kombinatów, centralnych związków spółdzielczych oraz innych organów pośrednich. Jednak projekt ten nie przewidywał likwidacji zjednoczeń i kombinatów oraz pozwalał funkcjonować niektórym resortom branżowym. Komisja Planowania, postrzegana jako pewne „monstrum”, miała być całkowicie odcięta od kierowania bieżącą gospodarką przedsiębiorstw<sup>43</sup>.

Duży nacisk na reorganizację centrum kładł projekt Wydziału Zarządzania UW. Zgodnie z nim centrum powinno być zainteresowane w zapewnieniu konkurencji w systemie gospodarczym. Uznano, że należy zlikwidować ministerstwa branżowe i ograniczyć pośrednie szczeble zarządzania. Ponadto projekt ten stwierdzał, że władze terenowe i lokalne powinny mieć uprawnienia tylko w zakresie kształtowania infrastruktury społecznej, technicznej i środowiska naturalnego<sup>44</sup>. Były to założenia nowatorskie i zarazem ryzykowne, gdyż łączyły się z poważnym osłabieniem biurokracji, redukcją stanowisk i wpływów urzędników na bieżące życie gospodarcze. Ekonomisci z Wydziału Zarządzania UW uważali, że na szczeblu centralnym powinna funkcjonować Społeczna Komisja Planowania — organ kolegialny, złożony z przedstawicieli związków zawodowych, związków konsumenckich, rolników i przedstawicieli różnych branż przemysłowych i innych organizacji społecznych. Miała ona stanowić najwyższy organ kierowniczy Komisji Planowania przy Radzie Ministrów<sup>45</sup>.

Sejm powinien stanowić centrum w sferze decyzji strategicznych, natomiast decyzje operacyjne należałyby do kompetencji rządu — taki układ kompetencji w ramach centrum zaproponowano w projekcie Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego (WNE UW). Sejm powinien podejmować podstawowe decyzje, dotyczące struktury gospodarczej w najważniejszych przekrojach oraz stopnia wykorzystania zasobów materialnych i ludzkich. Drugą grupę instytucji centrum miałyby tworzyć organy funkcjonalne: Komisja Planowania, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych i Państwowa Komisja Cen. Projekt dopuszczał funkcjonowanie ministerstw branżowych, ale miałyby to być jednostki koncepcyjno-studyjne, służące potrzebom rozwoju danejsfery produkcji, odpowiedzialne za określanie zindywidualizowanych narzędzi kierowania w tych przypadkach, kiedy ich stosowanie jest ekonomicznie uzasadnione (niestety autorzy nie wyjaśniają, jakie to przypadki)<sup>46</sup>. Projekt ten zakładał, że rząd nie może stosować administracyjnych metod regulowania kształtu organizacyjnego przedsiębiorstw<sup>47</sup>.

Według koncepcji NOT, podobnie jak w innych projektach, główną rolę w centrum miał spełniać Sejm. Autorzy nie wyjaśnili, jakie miałyby być relacje między parlamentem a innymi instytucjami centralnymi. Rząd złożony z ministerstw funkcjonalnych i branżowych miał funkcjonować w strukturze o ograniczonej liczbie resortów oraz z zachowaniem hierarchicznej struktury zarządzania. Miałby być on centralną jednostką decyzyjną i koordynacyjną. Projekt NOT nie analizował kompetencji i sposobów oddziaływania instytucji centralnych na przedsiębiorstwa<sup>48</sup>.

W *Podstawowych założeniach...* nt. roli centrum w systemie zreformowanym pisano stosunkowo dużo. Najważniejszymi instytucjami centralnymi w państwie zgodnie z tym projektem

<sup>43</sup> *Propozycje zmian w systemie funkcjonowania gospodarki — AE we Wrocławiu o reformie*, op. cit., s. 8-9.

<sup>44</sup> Wydział Zarządzania UW, *Kierunki zmian systemu...*, s. 391-392.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 392.

<sup>46</sup> Wydział Nauk Ekonomicznych U. Warszawskiego, *Kierunki reform...*, s. 243-244.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 252-253.

<sup>48</sup> Naczelna Organizacja Techniczna, *Pogląd na podstawowe...*, s. 471-472, 474.

winy być: Sejm, Rada Ministrów i Narodowy Bank Polski. Niestety, rolę Sejmu i jego relacje z rządem ukazano w sposób niejasny. Do decyzji gospodarczych podejmowanych przez parlament miały należeć: wybór i określenie hierarchii celów społecznych, decyzje dotyczące podziału między różne grupy społeczne. Sejm miałby zatwierdzać niektóre plany rozwoju społeczno-gospodarczego oraz oceniać projekty dotyczące ważniejszych zmian w funkcjonowaniu gospodarki. *Podstawowe założenia...* proponowały zarządzanie gospodarką z centrum przy użyciu instrumentów ekonomicznych i w małej części administracyjnych. W każdym razie analizowany projekt dopuszczał sterowanie nakazowe w sektorze obronnym, w handlu zagranicznym (niektóre zadania eksportowe) oraz w przemyśle energetyczno-paliwowym<sup>49</sup>. Organy centralne miały mieć prawo do podejmowania bądź zatwierdzania decyzji dotyczących powoływania, łączenia i likwidacji przedsiębiorstw państwowych oraz określania zasad obrotu majątkowego między nimi. W *Podstawowych założeniach...* przypisano dużą rolę centrum w dziedzinie działalności inwestycyjnej. Miałyby to być inwestycje centralne, obejmujące programy o znaczeniu strategicznym. Z projektu tego jasno wynika, że w gospodarce miałby występować szeroki interwencjonizm rządu w sferze działalności przedsiębiorstw uspołecznionych. Rada Ministrów miała organizować i kontrolować przebieg prac nad planami, opracowywać projekt budżetu państwa oraz koordynować i nadawać kierunek pracy naczelnym, centralnym i terenowym organom administracji państwowej<sup>50</sup>. Dla Komisji Planowania wyznaczono rolę sztabu gospodarczego rządu, w skład którego wchodziłoby szefowie resortów. Komisja ta nie miałaby uprawnień do podejmowania bezpośrednich decyzji gospodarczych<sup>51</sup>.

W ostatecznym projekcie Komisji ds. Reformy Gospodarczej *Kierunki reformy gospodarczej* w ramach centrum najważniejszą rolę przyznano Sejmowi, jako najważniejszemu organowi władzy państwowej. Sejm miałby być uprawniony do ustalania ogólnych zasad planowania, funkcjonowania i zarządzania gospodarką. Projekt uwzględniał szerokie uprawnienia Sejmu w odniesieniu do rozpatrywania różnego typu planów i ich uchwalania. Parlament miałby uchwalać roczny budżet państwa, pozycje limitowane w planie kredytowym (np. limity kredytów inwestycyjnych) oraz założenia planu kredytowego dotyczące kredytów obrotowych i konsumpcyjnych. Oprócz tego przyznano parlamentowi prawo do podejmowania uchwał w sprawie zasad organizacji i systemu funkcjonowania gospodarki, a także udzielania absolutorium rządowi w zakresie budżetu oraz oceniania przebiegu realizacji planu 5-letniego w ciągu każdego jego roku<sup>52</sup>. Rząd, jako naczelnny organ wykonawczy i zarządzający w państwie, miał przygotowywać plany społeczno-gospodarcze, które następnie przedkładał pod obrady Sejmu. Rada Ministrów powinna być zobowiązana do prowadzenia polityki, zmierzającej do realizacji uchwał Sejmu w ramach obowiązujących ustaw. W projekcie zawarto stwierdzenie o rozliczaniu rządu ze stosowanych metod i środków polityki<sup>53</sup>. Ministrowie mieliby współuczestniczyć w realizacji polityki rządu, ale nie mogliby być rzecznikami interesów poszczególnych gałęzi gospodarki. Podobnie jak w innych projektach, w *Kierunkach reformy gospodarczej* przyjęto, że rząd składać się będzie z ministerstw funkcjonalnych i działowo-gałęziowych. Autorzy projektu nie byli jednak zgodni co do liczby ministerstw nadzorujących przemysł. Nie mogłyby one występować w roli zwierzchników jednostek gospodarczych, ale zachowałyby prawo do ingerencji w przypadkach naruszenia przez przedsiębiorstwo prawnie uregulowanych zasad. Ministerstwu nie wolno było rozdzielać zadań planowych na podległe jednostki, ale miały

<sup>49</sup> Komisja ds. Reformy Gospodarczej, *Podstawowe założenia...*, s. 9-11.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 11-13.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>52</sup> *Kierunki reformy gospodarczej...*, s. 16-17.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 18-20.

współpracować z centralnym organem planowania w opracowywaniu centralnych planów gospodarczych. Na potrzeby rządu miałyby działać centralny organ planowania jako organ sztabowy, prowadzący prace analityczne, studialne i prognostyczne. Organ ten miałyby przygotowywać warianty projektów planów gospodarczych i projekty ekonomiczne decyzji rządu. Ponadto miałyby on wykrywać na bieżąco znaczące odchylenia realizacji wielkości wyznaczonych przez plan 5-letni<sup>54</sup>. W *Kierunkach reformy gospodarczej* nadano duże znaczenie Narodowemu Bankowi Polskiemu jako instytucji nadrzędnej koordynującej w sferze polityki pieniężno-kredytowej. Inne banki, które podlegałyby bankowi centralnemu, byłyby samodzielnymi instytucjami kredytowymi<sup>55</sup>. Naczelnym organem koordynacyjnym i konsultacyjnym systemu bankowego miałyby być Rada Banków. W ramach centrum miał również funkcjonować inny nowy organ — Państwowy Arbitraż Gospodarczy, który rozstrzygałby spory między samorządem załogi a dyrektorem, między przedsiębiorstwem a organami sprawującymi nadzór i między jednostkami gospodarki uspołecznionej. Arbitraż miał podlegać Radzie Państwa, którą autorzy projektu postanowili utrzymać, nie precyzując jej kompetencji<sup>56</sup>. Państwo miało odejść od systemu nakazowo-rozdzielczego do systemu centralnie planowanego z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego. Zadania dyrektywne oraz limity środków zamierzano nadal stosować wobec jednostek nie mających statusu przedsiębiorstwa i finansowanych z budżetu państwa. Autorzy opowiedzieli się za utrzymaniem w rocznym planie kredytowym limitów kredytów inwestycyjnych oraz pozostawieniem założeń dotyczących kredytów obrotowych i konsumpcyjnych jako obowiązującej wytycznej dla systemu bankowego<sup>57</sup>.

W kontekście planowania działalności gospodarczej wszystkie projekty zgodne były co do tego, że planowanie, i to na różnych szczeblach, należy stosować w dalszym ciągu. Uwzględniono potrzebę wzmocnienia centralnego planowania, gdyż niemal we wszystkich propozycjach przyznawano, że jedną z podstawowych przyczyn kryzysu PRL w latach 1979-1982 było złe jego stosowanie. Generalnie można wyróżnić trzy koncepcje rozwiązania tej kwestii. Pierwsza zmierzała do rezygnacji z planowania dyrektywnego i zmniejszenia zakresu planów. Druga koncepcja opowiadała się za wzmocnieniem oddziaływania planów centralnych na podmioty gospodarcze przy wykorzystaniu planów wieloletnich i rocznych, ściśle powiązanych z planami operacyjnymi przedsiębiorstw. Trzecia zakładała politykę mieszaną w sferze planowania. Za pierwszym rozwiązaniem opowiadał się jedynie projekt SGPiS, w którym centralne planowanie polegało na nakreśleniu celów strategicznych dla całej gospodarki i społeczeństwa. Z planowania, zdaniem ekonomistów zespołu L. Balcerowicza, należało wyeliminować przekroje podmiotowe (resortowe) na rzecz syntetycznych ujęć międzybranżowych<sup>58</sup>. Koncepcję drugą lansowały projekty PTE, AE we Wrocławiu, Wydziału Nauk Ekonomicznych UW, NOT (autorzy uważali nawet, że należy wprowadzić planowanie zintegrowane tj. dotyczące zachowania się systemu społeczno-gospodarczego w czasie i przestrzeni), *Podstawowe założenia...* (propozowano wysoce niepewną i skomplikowaną metodę budowy planów centralnych, uwzględniających opinie środowisk społecznych, sondaże i ankiety z ośrodków badawczych oraz konsultacje międzyszczeblowe organów administracji państwowej), a także *Kierunki reformy gospodarczej* (w których *de facto* zgadzano się na utrzymanie wysokiego udziału nakazów w planowaniu centralnym w zakresie inwestycji centralnych, w przemyśle obronnym oraz w przypadku

<sup>54</sup> Ibidem, s. 19-20.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 20-21.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 23, 28.

<sup>58</sup> Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPiS, *Reforma gospodarcza...*, s. 293-294.

realizacji zobowiązań, wynikających z zawarcia ważnych umów międzynarodowych)<sup>59</sup>. Pewną politykę mieszaną w sferze planowania zaproponowali ekonomiści z Wydziału Zarządzania UW. Wyróżnili trzy grupy przedsiębiorstw. Pierwsza, o największym stopniu przewidywalności (transport, energetyka, górnictwo, ciężka chemia), miała być objęta planowaniem dyrektywnym, co oznaczało dążenie do tworzenia wysoce scentralizowanych systemów optymalizujących. Druga (przemysł maszynowy, elektromaszynowy, samochodowy, chemia lekka) miała zostać objęta planowaniem indykatywnym (centrum za pomocą parametrów miało wskazywać przedsiębiorstwom kierunki działania, a plany tych przedsiębiorstw powinny być przesyłane do centrum jako informacja nie zobowiązująca żadnej ze stron). Trzecia (np. przemysł lekki, drobny przemysł spółdzielczy, handel, gastronomia, usługi) miałaby pozostać poza sferą bezpośredniego oddziaływania planu centralnego. Konieczne byłoby jedynie statystyczne przewidywanie globalnych efektów działania przedsiębiorstw funkcjonujących w grupie trzeciej<sup>60</sup>.

Prawie wszystkie projekty, z wyjątkiem programu zespołu L. Balcerowicza, zakładały niewielki udział rozwiązań sprzyjających tworzeniu się wolnego rynku w gospodarce. Ich autorzy przewidywali przede wszystkim silną ingerencję rządu w sferę ustalania i regulowania cen. Lansowano politykę subwencjonowania i nakazowego zarządzania takimi dziedzinami, jak przemysł paliwowo-energetyczny i zbrojeniowy, a także w przedsiębiorstwach wytwarzających półfabrykaty i materiały do finalnej produkcji. Większość analizowanych projektów skłaniała się do modelu, w którym organy centralne państwa oddziałują instrumentami ekonomicznymi (system parametryczny) na wszystkie lub przynajmniej uspołecznione organizacje gospodarcze w kraju zgodnie z wytycznymi systemu różnego typu planów społeczno-gospodarczych.

Zaskakujący jest fakt nieuwzględnienia w większości projektów mechanizmów zapewniających weryfikowanie poprawności przekształceń w ramach wdrażanej reformy gospodarczej. Za ledwie projekt zespołu L. Balcerowicza i *Kierunki reformy gospodarczej* zawierały propozycje zorganizowanego nadzoru i wykrywania nieprawidłowości. W związku z tym skuteczne wprowadzenie reformy gospodarczej mogło być uniemożliwione w trakcie wprowadzania poszczególnych rozwiązań systemowych, gdyż brak opracowanych narzędzi ściśle kontrolujących i zmuszających do poprawnego wdrażania i naprawy błędów stwarzał wielkie pole do nadużyć dla sił zachowawczych — tak w aparacie administracji państwowej, jak i w strukturach przedsiębiorstw państwowych<sup>61</sup>.

Zanalizowane projekty, z wyjątkiem *Podstawowych założeń...* i *Kierunków reformy gospodarczej*, nigdy nie były publikowane na szerszą skalę. Znało je tylko wąskie grono ekonomistów. Nie przewidywały one jakiegokolwiek rewolucji w systemie gospodarczym, lecz stopniową ewolucję w kierunku zmniejszania ingerencji rządu, tj. wypracowaniu interwencjonizmu państwowego w gospodarce. Dopuszczano szeroką autonomię w funkcjonowaniu przedsiębiorstw państwowych oraz zdecydowano się na stopniowe urynkowienie, które w początkowej fazie miało polegać na odrzuceniu mechanizmu nakazowo-rozdzielczego i przyzwoleniu na swobodne zawieranie umów gospodarczych. Łączyło się ono z orientacją na dodatni wynik finansowy netto i zapoczątkowaniem autentycznej gospodarki finansami, w której aby rozwijać zakład, należało dbać nie tylko o jak najwyższe wpływy ze sprzedaży, ale także kontrolować i racjonalizować wydatki, czego do 1981 r. w gospodarce PRL przedsiębiorstwa państwowe nie musiały przestrzegać.

<sup>59</sup> *Kierunki reformy gospodarczej...*, s. 23-29; Komisja ds. Reformy Gospodarczej, *Podstawowe założenia...*, s. 7-9; *Podstawowe kierunki reformy gospodarczej Polski*, op. cit., s. 51-54; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, *Propozycje zasadniczych...*, s. 101-104; Naczelna Organizacja Techniczna, *Pogląd na podstawowe...*, s. 485-487; Wydział Nauk Ekonomicznych U. Warszawskiego, *Kierunki reform...*, s. 245-246.

<sup>60</sup> Wydział Zarządzania U. Warszawskiego, *Kierunki zmian systemu...*, s. 386.

<sup>61</sup> Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPiS, *Reforma gospodarcza...*, s. 364-367; *Kierunki reformy gospodarczej...*, s. 58-59.



### **The Destinate System of the Economy in Projects of Economic Reforms in 1980-1981**

Strong social opposition against the communist system in 1980 was caused by the increasingly profound economic crisis experienced by the People's Republic of Poland. Mass-scale workers' strikes forced the communist elites to embark upon an economic reform intent upon rationalising the administration. Under the pressure of the newly emergent independent trade unions, the Political Bureau of the Central Committee of the Polish United Workers' Party (PUWP) and the Presidium of the Government established a Commission for Economic Reform, whose task was to devise projects of economic reforms. The theoretical ventures involved economists employed for conceiving proposals for a modernisation of the economic system. Several projects from the second half of the 1980 were made totally independently of the government. The injunction system was severely criticised both at sessions held by the Commission for Economic Reform and in pertinent publications by economists. In the autumn of 1980 the communist government assumed that the crisis would be overcome in the course of two years after the implementation of a programme which would correct errors in the administration of the economy, render economic plans more efficient, and grant state enterprises more independence. Meanwhile, numerous projects of transformations prepared by several groups of economists, and referring to the conceptions launched in 1956-1958, proposed a systemic reform, severing all ties with the injunction-distributive system and preferring a model of self-governing and self-financing enterprises within a centrally steered system.

The great creative activity of the economists and economic practitioners in the Commission for Economic Reform and the socioeconomic press yielded two government projects; the first, entitled *The Basic Premises of the Economic Reform* was criticised as insufficiently cohesive and much too ambiguous to become a foundation for reforming the prevalent system.

Aware of their responsibility for the state, the economists and practitioners who originated from assorted industrial enterprises and who realised that the socialist system must continue functioning in Poland, insisted that the regime undertake decisive pro-reform steps. The outcome of the discussion and seven extensive reform blueprints was a project entitled *The Trends of Economic Reform*, accepted both by the Congress of the PUWP and the Sejm. The pro-reform economists, and in particular members of a team headed by Dr. L. Balcerowicz, which devised the most advanced project of transformations, made it clear to the communist authorities that no „feigned” reforms would be accepted.

The article presents a detailed comparison of transformation projects from the 1980-1981 period. The conducted analysis demonstrates that the authors of those conceptions as a rule supported the introduction of the principles of market socialism and a system of parliamentary democracy within the framework of socialism (it was believed that such a transformation was plausible and necessary in order to abolish the impact exerted by the Party nomenclature on the economy). The reformers agreed to a further functioning of an economy dominated by state enterprises, but steered indirectly (the parametric system) by an economic centre. Central planning was to consist of delineating the strategic directions of the development of the country, while state enterprises were to become liable for their activity so as to retain profitability and programme their own development upon the basis of the financial means achieved by the workers.