

Bogusław Grabowski*

NADMIERNA SKŁONNOŚĆ DO INWESTYCJI
W GOSPODARCE CENTRALNIE PLANOWANEJ

1. Wprowadzenie

Nadmierna skłonność do inwestycji jest jednym z najpoważniejszych problemów gospodarki centralnie planowanej. Realizacja planów wzrostu gospodarczego opartych na nadmiernych programach inwestycyjnych prowadzi nieuchronnie do powstawania i rozprzestrzeniania się napięć w gospodarce. Uruchomienie zbyt szerokiego frontu inwestycyjnego jest przyczyną tak znanych zjawisk, jak: dekoncentracja robót, wydłużanie cykli realizacyjnych, nienadążanie prac projektowych, niska jakość i wysokie koszty realizowanych inwestycji, wzrost zamrożenia nakładów. Chęć sprostania pierwotnie wytyczonym zadaniom inwestycyjnym, a nawet ich rozszerzanie w trakcie realizacji, prowadzi do przesuwania części siły roboczej i środków produkcji z różnych dziedzin działalności gospodarczej do sfery inwestycyjnej. Fakt ten powoduje powstawanie dodatkowych zaburzeń w realizacji zadań produkcyjnych całej gospodarki.

Za nadmierną skłonność do inwestycji przyjmuję skłonność do uruchamiania takiego programu inwestycyjnego, który w warunkach ograniczonej zdolności absorbowania przez gospodarke nakładów inwestycyjnych stanowi zagrożenie dla równowagi ogólnogospodarczej. Z pojęciem nadmiernej skłonności do inwestycji używam zamiennie pojęć nadmiernego pędu do inwestycji i nadmiernego popytu inwestycyjnego.

* Mgr, asystent w Zakładzie Ekonomii Politycznej Socjalizmu II Instytutu Ekonomii Politycznej UŁ.

Pisząc o gospodarce centralnie planowanej mam na myśli tradycyjny system funkcjonowania gospodarki socjalistycznej. Jeśli będą czynione pewne uwagi dotyczące systemu zreformowanego (co wyraźnie w tekście zaznaczę) chodziło będzie o rzeczywisty kształt systemu funkcjonowania gospodarki jaki został wprowadzony w PRL od 1982 r. Rzeczywisty, tzn. nie taki, jaki został nakreślony w Kierunkach reformy gospodarczej, lecz ten, który jest realizowany w praktyce.

Rozpatrując problem nadmiernej skłonności do inwestowania należy podkreślić za J. Kornaiem¹, iż problem nie leży w tym, że na inwestycje przeznaczają się "zbyt dużo pieniędzy", lecz w tym, że decyzje inwestycyjne stwarzają łącznie zbyt wysokie zamiary inwestycyjne w stosunku do kolejnych, realnych możliwości, do potencjału inwestycyjnego. Pieniądz, który ma być użyty na zakup dóbr inwestycyjnych można kreować po podjęciu decyzji inwestycyjnej. Rozpoczęta działalność nieuchronnie rodzi zamiary kupna (usług budowlano-montażowych, wyposażenia), niezależnie od tego czy są one potwierdzone pieniądzem, czy też nie. Wiąże się to z faktem, iż w krajach socjalistycznych w regulacji niektórych procesów realnych zmienne pieniężne (np. kredyty inwestycyjne) nie pełnią tak aktywnej roli, jak bezpośrednio decyzje, polecenia czy sugestie.

Wielu autorów dostrzegając tendencje gospodarki do "przegrzania inwestycyjnego" podawało różne tego przyczyny. Jednakże dominują zdecydowanie dwa poglądy. Zwolennicy pierwszego z nich widzą genezę analizowanego zjawiska w najwcześniejszym okresie uprzemysłowienia kraju, gdy wysoka skłonność inwestycyjna podmiotów gospodarczych towarzyszyła polityce dynamicznego rozwoju i przeobrażeń strukturalnych, a podstawowym kryterium przyjętej strategii rozwojowej była maksymalizacja stopy inwestycji. Zwolennicy drugiego poglądu, chyba obecnie dominującego, widzą źródło nadmiernego popytu inwestycyjnego w charakterze systemu ekonomicznego. Przy czym część autorów dostrzega możliwość usunięcia tego szkodliwego zjawiska (doskonalenie metod rachunku efektywności inwestycji, zaostrożenie kontroli nad przydziałem koncesji, doskonalenie technik planistycznych), inni twierdzą, że nadmierna skłonność do inwestycji jest nieusuwalną, immanentną cechą tego systemu.

¹ Zob.: J. K o r n a i, *Anti - Equilibrium. Teoria systemów gospodarczych. Kierunki badań*, Warszawa 1977, s. 418.

Skłaniając się do tego ostatniego stanowiska przyjąłem jako zadanie tej pracy wskazanie systemowych przyczyn rodzenia się nadmiernej skłonności do inwestowania na wszystkich szczeblach hierarchii gospodarczej.

W naszym systemie ekonomicznym działalność inwestycyjna wyróżniała się zawsze spośród innych rodzajów działalności gospodarczej najdalej idącą centralizacją². Wszystkie decyzje rozwojowe, część decyzji modernizacyjnych, a nawet, w niektórych okresach, decyzje o remontach istniejącego aparatu wytwórczego podejmowane były na szczeblu centralnym. Tej ścisłej centralizacji towarzyszył dotacyjny system finansowania inwestycji. Próby reform niewiele zmieniły w tym obrazie nawet w najdalej idącej reformie węgierskiej³. Jeśli chodzi o rzeczywisty kształt polskiej reformy gospodarczej wprowadzonej w 1982 r. to i on poddaje rozwojowe decyzje inwestycyjne największej centralizacji spośród wszystkich decyzji gospodarczych. Pomimo tej ścisłej centralizacji i hierarchicznego charakteru gospodarki centralnie planowanej wpływ na decyzje, w tym inwestycyjne, wywierają w niej wszystkie szczeble zarządzania. Nadmierny pęd do inwestycji przejawia tak centralny planista, jak i pośrednie ogniwa systemu zarządzania oraz przedsiębiorstwa. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy spada natomiast na system, który stwarzając liczne bodźce do występowania nadmiernej skłonności do inwestycji nie jest w stanie uruchomić zobiektywizowanych kryteriów selekcji inicjatyw inwestycyjnych.

Dokonując przeglądu przyczyn powstawania nadmiernego pędu do inwestycji najpierw przedstawię powody jego występowania na niższych i pośrednich szczeblach hierarchii gospodarczej (przedsiębiorstwa, zjednoczenia, ministerstwa branżowe - oddolny pęd do inwestycji), a następnie na szczeblu wyższym (centralny planista - odgórny pęd do inwestycji).

² Zob. Zarys teorii funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, red. J. Mujżel i A. Marszałek, Warszawa 1980, s. 207-208.

³ Zob. T. Laky, Zarządzanie: powrót do centralizacji, "Prezentacje" 1981, nr 11.

2. Oddolny pęd do inwestycji

Powodów jego występowania jest kilka. Niektórzy autorzy⁴ wysuwają twierdzenie, że silna skłonność do inwestowania jest ogólną cechą współczesnych przedsiębiorstw, nie tylko socjalistycznych. Wielkie inwestycje i rozrastanie się przedsiębiorstw są bowiem głównymi podstawami wzrostu ich siły i pozycji. Ważny jest fakt, że inwestowanie, które jest oczywistą potrzebą społeczno-gospodarczą, jest też potrzebą psychiczną kierownictw przedsiębiorstw, władz terenowych, lokalnych działaczy politycznych. Zaspokaja ono bowiem ich aspiracje do konkretnego i bardzo widocznego kształtowania przyszłości przedsiębiorstwa czy regionu. Wzmacnia też ich pozycję i prestiż zarówno w środowisku lokalnym, jak i we władzach zwierzchnich. Inwestycje są też najłatwiejszym sposobem dla władz regionalnych na rozwiązanie problemów gospodarczych, socjalnych i kulturowych.

W nakazowo-rozdziałczym systemie gospodarczym jaki panował w PRL do 1982 r. przedsiębiorstwa i pośrednie ogniwa gospodarcze podporządkowane były administracyjnej władzy centralnych organów gospodarczych. One to decydowały zarówno o planach, jak i o środkach przeznaczanych na ich realizację. Ponieważ plany miały charakter obligatoryjny, a od stopnia ich realizacji zależała ocena dyrekcji i premie dla załóg, przeto w interesie przedsiębiorstwa czy zjednoczenia było uzyskanie "luzu" w realizacji postawionego mu zadania, a więc otrzymanie jak najwięcej środków i jak najniższych zadań planowych. W walce o ten "luz" przedsiębiorstwa korzystały z broni, na którą mają monopol. Jest nią informacja o faktycznych możliwościach produkcyjnych zakładu, na której przynajmniej w części twórcy planu musieli się oprzeć. Jednym z przejawów walki o maksymalny przydział środków i jak najmniejsze zadania planowe były przetargi w procesie planowania. Ich najczęstszym przedmiotem była wielkość nakładów inwestycyjnych⁵. Centralny planista mając pewną świadomość deformacji informacyjnych mógł nakreślić ambitniejsze zadania produkcyjne dla poszczególnych podmiotów gospodar-

⁴ Zob.: J. K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, Warszawa 1970, s. 90-92.

⁵ E. Balcercowicz, *Przetargi w procesie tworzenia i realizacji planów (pięcioletnich, rocznych)*, Warszawa 1980.

czych. Wiązać się to jednak musiało z bardziej niż proporcjonalnymi żądaniami zwiększenia przydziału środków, w tym i nakładów inwestycyjnych.

Istotne znaczenie, powodujące wzrost skłonności do inwestycji, miało zjawisko nazwane przez J. Kornaia spiralą ssania⁶, którego mechanizm w odniesieniu do inwestycji można przedstawić następująco. Dany podmiot gospodarczy czuje się nieusatisfakcjonowany wiedząc, że spośród wachlarza swoich aspiracji inwestycyjnych nawet w najlepszej sytuacji będzie mógł zaspokoić np. tylko jedną pozycję. Zwiększa więc starania o zabezpieczenie swoich interesów rozszerzając listę aspiracji, by w ten sposób zwiększyć prawdopodobieństwo zaspokojenia przynajmniej części swych potrzeb.

Faktyczny popyt inwestycyjny większy był od tego, jaki ujmowano w bilansach wskutek stosowania różnych "technik" i "chwytów" przez jednostki gospodarcze w celu zwiększenia prawdopodobieństwa uzyskania pożądaných decyzji inwestycyjnych. Do najbardziej popularnych należy tzw. przyczółkowe zaczepianie się o plan. W celu zapewnienia sobie korzystnej sytuacji przetargowej podmioty gospodarcze opracowują projekty i kosztorysy inwestycyjne świadomie przeszacowując efekty i nie doszacowując nakładów.

W 1976 r. w badaniu na temat nadmiernej skłonności do inwestycji dokonano próby ilościowej oceny tego zjawiska⁷. Za miernik przyjęto relację sumy postulatów inwestycyjnych resortów, zjednoczeń, przedsiębiorstw w stosunku do założeń adekwatnych do szczebla planów gospodarczych. Jest oczywiste, że tak skonstruowany miernik nie doszacowuje wielkości nadmiernej skłonności do inwestycji (z czego zdaje sobie sprawę jego autorka) ponieważ założenia planu wcale nie odzwierciedlają równowagi na odcinku inwestycji. Miernik ten obliczony dla lat 1971-1975, dla poszczególnych szczebli hierarchii gospodarczej kształtował się następująco:

średnio dla resortów	- 115,2% (w 1976 r. - 125,8%),
średnio dla zjednoczeń	- 144,6%,
średnio dla przedsiębiorstw	- 182,4%.

Na podstawie powyższych badań J. Kotowicz-Jawor wyraziła pogląd, że "przejawy wzmożonego pędu do inwestowania nasilają się,

⁶ K o r n a i, op. cit., s. 412.

⁷ J. K o t o w i c z - J a w o r, Presja inwestycyjna w rozwoju gospodarczym, "Gospodarka Planowa" 1979, nr 3.

gdy obserwujemy badane zjawisko na niższych w hierarchii planistycznej szczeblach decyzyjnych"⁸.

Zupełnie odmienny pogląd na ten temat zaprezentował na podstawie swoich badań K. Poznański⁹. Wychodząc z założenia, że przyczyną nadmiernego popytu inwestycyjnego "jest niedostateczna cena środków inwestycyjnych" dochodzi do wniosku, iż "tym mniej prawdopodobne jest działanie tego rodzaju hamulców ekonomicznych na szczeblu ministerstw branżowych, które nie są organizacjami gospodarczymi", a także, że "po ministerstwach branżowych można oczekiwać jeszcze większej skłonności do inwestowania niż na poziomie układów podstawowych"¹⁰. Sprzeczność pomiędzy dwoma powyższymi poglądami w dużej mierze spowodowana jest konstrukcją miernika nadmiernej skłonności do inwestycji jaką przyjęła Kotowicz-Jawor. Otóż w mierniku tym żądania inwestycyjne odnoszone są do wielkości nakładów inwestycyjnych przewidzianych w planie. Z badań nad przetargami w procesie planowania wynika natomiast, że organizacje wyższych szczebli hierarchii gospodarczej zostawiały na swoim szczeblu pewne rezerwy planistyczne. Przekazywały więc jednostkom sobie podległym zadania, których suma była większa od zadań jakie im samym zlecono, środków natomiast rozdzielały między jednostki podległe w sumie mniej niż same otrzymały¹¹. Fakt ten w oczywisty sposób deformuje użyteczność prezentowanego wyżej miernika nadmiernej skłonności do inwestycji, szczególnie w sferze porównań międzyszczeblowych.

Zreformowany system funkcjonowania gospodarki wprowadzony po 1981 r. różni się od nakazowo-rozdzielczego. Jednak różnica ta polega głównie na "zastosowaniu innego zestawu narzędzi, za pomocą których następuje transmisja do przedsiębiorstw ustaleń planu centralnego, rozumianego tradycyjnie"¹². Poprzez faktyczną zależność administracyjną kierownictw przedsiębiorstw w stosunku do centralnej administracji gospodarczej oraz "wymuszanie na przedsiębiorstwach określonych działań za pomocą reglamentacji czynników wy-

⁸ Ibidem.

⁹ K. P o z n a ń s k i, Kierowanie procesami inwestycyjnymi na szczeblu ministerstwa branżowego, Warszawa 1976.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ B a l c e r o w i c z, op. cit.

¹² C. J ó z e f i a k, Próba oceny przebiegu reformy gospodarczej, Warszawa 1985, s. 21.

twórczych oraz zachęty i restrykcje w postaci indywidualizowanych narzędzi finansowych"¹³ głoszone w założeniach reformy: samodzielność, samorządność i samofinansowanie straciły praktycznie swój sens ekonomiczny.

Czy w tym systemie funkcjonowania gospodarki przedsiębiorstwa mają możliwość realizacji nadmiernego popytu inwestycyjnego? Choć jest ona bardziej ograniczona, to jednak występuje i jest ściśle uzależniona od pozycji przetargowej danego przedsiębiorstwa (branży, wielkości, asortymentu produkcji itp.). Otóż przy przedmiotowo-podmiotowym różnicowaniu narzędzi państwowej regulacji gospodarczej i administracyjnej zależności banków od administracji państwowej istnieje możliwość wpływania poszczególnych przedsiębiorstw (poprzez system przetargów) na wielkość swoich nakładów inwestycyjnych bez względu na osiągnięte wyniki finansowe. Również sytuacja płacowa załóg i dyrekcji nie jest w tym systemie ściśle powiązana ze stanem finansowym przedsiębiorstwa. Jeśli do tego dodamy znikomą (a w pewnych branżach praktycznie nie występującą) możliwość ogłoszenia upadłości przedsiębiorstwa, stanie się jasne, że faktycznie dla pewnej części przedsiębiorstw środki inwestycyjne są prawie "pieniądzem darmowym".

Występowanie zjawiska pędu do inwestycji poszczególnych podmiotów gospodarczych nie byłoby tak szkodliwe, gdyby pęd ten ujęty był w ramy ekonomicznej racjonalności, tzn. gdyby obowiązujący system był w stanie stworzyć zobiektywizowane kryteria selekcji inicjatyw gospodarczych. Niestety, tego warunku nie spełniał ani system nakazowo-rozdzielczy, ani nie spełnia go system obecny (przynajmniej dla części przedsiębiorstw). Dotacyjny system finansowania inwestycji skłaniał podmioty gospodarcze do ubiegania się o środki inwestycyjne, gdyż były one "pieniądzem darmowym". Obecnie administracyjne, przedmiotowo-podmiotowe różnicowanie narzędzi państwowej regulacji faktycznie czyni to samo, choć jako przedmiot bezpośredniego pożądanego wprowadza kształtowanie wielkości poszczególnych parametrów ekonomicznych.

Jak wykazał J. Kornai jedynym skutecznym hamulcem racjonalizującym z ekonomicznego punktu widzenia wielkość wszelkiego popytu jednostek gospodarczych różnego typu, w tym popyt inwestycyjny, są tzw. twarde ograniczenia pieniężno-budżetowe. Systemy ekonomiczne bloku socjalistycznego zaliczane są do systemów ograniczonych

¹³ Ibidem s. 21.

przez zasoby charakteryzujące się "miękkimi" ograniczeniami pieniężno-budżetowymi¹⁴. Oznacza to, iż ograniczenia w rozwoju produkcji przedsiębiorstw ze strony ich budżetów nie są efektywne (skuteczne). Stąd popyt organizacji gospodarczych na inwestycje, siłę roboczą, zaopatrzenie surowcowo-materiałowe jest nienasycony, a jedyną barierą, przed którą staje, jest fizyczna dostępność tych czynników produkcji.

3. Odgórny pęd do inwestycji

Zjawisko to jest jeszcze niedostatecznie opisane w literaturze przedmiotu. Niektórzy autorzy wymieniają skłonność do inwestowania centralnego kierownictwa jako element składowy ogólnosystemowego pędu do inwestycji, jednakże nie opisują motywów tej skłonności. Inni w ogóle pomijają ten problem. A przecież trudno jest zgodzić się z opinią, że to jedynie oddolne partykularyzmy narzucają kierownictwu politykę wzrostu opartą na nadmiernym programie inwestycyjnym. Wystarczy tylko prześledzić niektóre zapowiedzi czołowych polityków co do kierunku przyszłych rozwiązań gospodarczych. Zgodność późniejszej realizacji polityki gospodarczej "jest uderzająca jeśli nie w szczegółach, to na pewno w generalnej orientacji gospodarczych działań władzy"¹⁵. W systemie funkcjonowania gospodarki wprowadzonym począwszy od 1982 r. zjawisko nadmiernej skłonności centralnego kierownictwa do podejmowania inicjatyw inwestycyjnych jest szczególnie widoczne i przejawia się głównie w rozszerzaniu zakresu inwestycji centralnym kosztem inwestycji przedsiębiorstw.

Jako odpowiedzialna za kształt systemu gospodarczego, władza centralna odpowiedzialna jest też za nadmierny popyt inwestycyjny kreowany na niższych szczeblach hierarchii gospodarczej. Odpowiedzi jednak wymagają pytania: czy świadome dopuszczenie do funkcjonowania systemu ekonomicznego rodzącego pęd do nadmiernych inwestycji wynika także z proinwestycyjnej postawy centralnego kierownictwa; czy nieustanne przeinwestowanie jest świadomą polityką Centrum?

¹⁴ J. K o r n a i, Resource constrained versus demand constrained system, Stockholm 1978, s. 10-14.

¹⁵ W. K u c z y ń s k i, Po wielkim skoku, Warszawa 1981, s. 80.

Pytanie takie postawił też w jednej ze swoich prac J. Zieliński¹⁶. Po wskazaniu na fakt, że do Centrum docierają dostatecznie szybko i w dostatecznej ilości wszelkie informacje o bieżącym przebiegu zjawisk gospodarczych przedstawia on trzy argumenty mające uzasadnić tezę, że centralny planista jest zdolny do przeciwdziałania procesowi przeinwestowania. Przedstawię je tu czyniąc do nich pewne uwagi.

1. W wielu przypadkach już pierwotne wskaźniki planowe były zbyt napięte. Mechanizm zarządzania skłaniał wszystkie podmioty gospodarcze do nadmiernych żądań środków, które to żądania wywierały niewątpliwie presję na Centrum. Jednakże, jak twierdzi Zieliński, presja ta nie była nieodparta. Skoro zbyt wygórowane żądania ministerstw i zjednoczeń Centrum nieustannie ucinało, nie ma teoretycznego i praktycznego powodu, dla którego nie mogłoby ich obniżyć do poziomu równowagi. A przecież konsekwencje nadmiernych inwestycji są powszechnie znane, także kierownictwu polityczno-gospodarczemu.

Za tezę tą przemawiają w pewnym stopniu wyniki badań nad przetargami w procesie planowania. Jeśli chodzi o plany pięcioletnie, to obserwowane na szczeblu zjednoczenie - ministerstwo odwołania od zadań i limitów środków do planu z reguły nie przyniosły pozytywnych rezultatów. "»Twarde« stanowisko ministerstwa przejawiające się w traktowaniu przekazanych wytycznych merytorycznych jako nie dających się zmienić [...] i/lub bezwzględnie obowiązujących, tj. nie podlegających dyskusji [...] zmusiło zjednoczenia do negocjacji i ponownego rozpoczęcia przetargów z jednostką nadrzędną w nierozstrzygniętych sprawach w trakcie planowania rocznego"¹⁷. W przypadku planów rocznych natomiast, badania wykazały, że przetargi (szczególnie w końcu lat siedemdziesiątych) wyraźnie przesunęły się z fazy opracowywania planu do fazy jego realizacji. Jak więc z tych badań wynika, wpływ żądań poszczególnych ogniw systemu zarządzania na kształt planów był dość ograniczony. Poza tym korekty planów rocznych, dokonywane też w trakcie ich realizacji, były nie tylko rezultatem przetargów międzyszczeblowych, ale również reakcją na zmiany warunków działania (zmiany organizacyjne w zjednoczeniach, zmiany cen, braki materiałów, surowców i energii).

¹⁶ J. G. Zi e l i ń s k i, *Planner's growth priorities and system remodeling*, Glasgow 1971, s. 97-109.

¹⁷ B a l c e r o w i c z, op. cit., s. 34.

2. Centrum nie jest także bezsilne w zapobieganiu negatywnym skutkom ponadplanowych nakładów inwestycyjnych wynikających np. z "przyczółkowego zaczepiania się o plan". Może choćby utworzyć odpowiednią rezerwę inwestycyjną. Już od pierwszych lat realizacji planu szesnastoletniego wiadomo było, że faktyczne koszty realizacji inwestycji przekraczają koszty planowane przeciętnie o 25-30%. Pomimo tego centralne kierownictwo gospodarcze nie podejmowało żadnych decyzji zapobiegających temu zjawisku, a utworzenie w 1965 r. rezerwy inwestycyjnej w wysokości tylko 5% (a więc bardzo ograniczonej w stosunku do potrzeb) od początku skazane było na niepowodzenie.

3. J. Zieliński wskazuje też na wielką władzę administracyjną Centrum w krajach bloku socjalistycznego. Na podstawie tego faktu wysuwa tezę, iż kierownictwo centralne jest zdolne do skutecznego kontrolowania zjawisk ilościowych i strukturalnych w gospodarce (przynajmniej po stronie podaży).

Przedstawione przez Zielińskiego argumenty mające przemawiać za tym, że przeinwestowanie jest świadomą polityką centralnego planisty mogą być słuszne tylko przy założeniu, że planista ten jest w stanie bardzo skutecznie przeciwstawiać się naciskom niższych szczebli hierarchii gospodarczej, wynikającym m. in. z ich pędu do inwestycji. A założenie to, jak postaram się wykazać, jest niesłuszne. Jeśli bowiem Centrum jest w stanie całkowicie opanować zjawiska ilościowe, to jak wytłumaczyć fakt, że w okresach szczególnych napięć gospodarczych, gdy także w interesie centralnego kierownictwa polityczno-gospodarczego jest ograniczenie ekspansji inwestycyjnej (co ma swój wyraz w planie inwestycyjnym), plany inwestycyjne były zwykle przekraczane?

Powyzsza wątpliwość jest jednym z argumentów przemawiających za hipotezą funkcjonowania tzw. nieformalnych grup interesów. Mowa tu o hipotezie, gdyż należy przyznać, że nie ma wystarczających dowodów na jej potwierdzenie. Innego argumentu na rzecz tej hipotezy dostarczyły bezpośrednio obserwacje życia gospodarczego. Otóż w cytowanej już pracy E. Balcerowicz pisze m. in.: "We wszystkich natomiast zjednoczeniach grupa badawcza zaobserwowała silne kontakty nieformalne z jednostką nadrzędną (we wszystkich fazach planowania), dzięki którym organizacje gospodarcze (centrale zjednoczeń, przedsiębiorstw) usiłowaly wybadac oczekiwania i zamierzenia jed-

nostki nadrzędnej w stosunku do jednostek podległych. Kontakty te były szczególnie częste w fazach: wstępnej i projektu planu oraz w etapie negocjacji, a więc wtedy, gdy informacje formalne dotyczące zadań i środków w ogóle nie nadchodziły lub były bardzo niepełne albo gdy można było jeszcze prowadzić z ministerstwem (centralą zjednoczenia w przypadku przedsiębiorstwa) negocjacje na temat wielkości przyszłego planu, ponieważ NPSG nie był jeszcze uchwalony (etap negocjacji)"¹⁸.

Hipoteza występowania nieformalnych, kierowniczych grup interesów wiąże się ściśle z tezą mówiącą, że w naszym systemie ekonomicznym na decyzje gospodarcze, w tym inwestycyjne, wywiera wpływ nie tylko Centrum, ale wszystkie szczeble zarządzania. Oczywiście wcale nie zwalnia to centralnej władzy polityczno-gospodarczej od pełnej odpowiedzialności za skutki prowadzonej polityki gospodarczej.

Panujący do 1982 r. w naszej gospodarce system planowania i kierowania centralnego rodził charakterystyczne dla siebie sprzeczności. Jedną z najważniejszych była międzyszczeblowa sprzeczność interesów przejawiająca się w opisanych poprzednio przetargach o plan. W obecnie obowiązującym systemie funkcjonowania gospodarki sprzeczności te nie zniknęły. "Brak rzeczywistego rynku separuje producentów od odbiorców, a ta sytuacja uzasadnia potrzebę pośrednictwa administracji, która organizuje stosunki między współzależnymi podmiotami gospodarczymi. Stosunki te przybierają formy rynkowe, lecz ich treść jest administracyjna. Są więc one inne niż w systemie nakazowo-rozdzielczym pod względem formy, a nie treści"¹⁹.

Silna orientacja niższych szczebli hierarchii gospodarczej na szczeble wyższe, występująca zarówno w systemie nakazowo-rozdzielczym, jak i obecnym, zreformowanym systemie stanowiła i stanowi grunt dla powstawania nieformalnych i niejawnych kierowniczych grup interesów. "Z grupą interesów mamy do czynienia wówczas, gdy jej członkowie wspomagają się wzajemnie, choćby tylko w wypełnianiu swych obowiązków służbowych, ale czynią to w sposób nieformalny i nie-

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ C. J ó z e f i a k, Wpływ reformy gospodarczej na funkcjonowanie sfery inwestycji, Łódź 1985, s. 16.

jawny"²⁰. W gospodarce takie nieformalne porozumienia okazują się skutecznym sposobem przełamywania sprzeczności tkwiących w systemie. Toteż zwykle szybko rozszerzają się z grup kierowniczych na administrację gospodarczą różnych szczebli i przenikają struktury władzy. Każda grupa interesów działająca na danym szczeblu czy terenie chcąc mieć możliwości wywierania wpływu na decyzje organu nadrzędnego, szuka z nim nieformalnego porozumienia. Poprzez awanse członków danej grupy interesów do ośrodków decyzyjnych wyższego szczebla tworzą się międzyszczeblowe koalicje tych grup. Bardzo często przedstawiciele tych koalicji dostają się do najwyższych ośrodków decyzyjnych - wówczas prestiż i siła przebicia danej grupy interesów rośnie. W praktyce sieć nieformalnych interesów uwikłana jest w różne zależności z rzeczywistym układem instytucji centralnych, dla których jest faktyczną bazą kadrową.

Oddolna presja inwestycyjna rozwija się więc także poprzez tę nieformalną sieć interesów. Stąd m. in. podejmowanie inwestycji nie umieszczonych wcześniej w planie. Stąd też przekraczanie planów inwestycyjnych w okresach hamowania ekspansji inwestycyjnej wynika z silnego nacisku grup interesów, przeciwstawianie się któremu mogłoby doprowadzić do zaburzeń w układzie personalnym władzy (a jest to rzecz wysoce niepożądana dla każdego uczestnika władzy). Funkcjonujące nieformalne, niejawne grupy interesów wywierają więc naciski na władzę centralną, której uczestnicy chcąc zachować swą pozycję świadomie tym naciskom ulegają. Jednym ze skutków tego jest, jak się wydaje, współtworzenie przez oddolny pęd do inwestycji ogólnosystemowej nadmiernej skłonności do inwestycji. Teza ta, choć zaprzecza założeniu, na którym oparte są przedstawione powyżej argumenty J. Zielińskiego, nie neguje jednak wniosku do jakiego autor ten dochodzi - że przeinwestowanie jest świadomą polityką Centrum.

Należy jednakże podkreślić, że przedstawiony wyżej mechanizm powstawania grup interesów oraz ich stosunków z władzą centralną wydaje się być charakterystyczny szczególnie dla ostatniego okresu rozwoju gospodarczego PRL. Trudno by odnosić ten układ stosunków władza centralna - grupy interesów do wczesnego okresu naszej powojennej historii gospodarczej, kiedy to siła i pozycja centralnego kierownictwa były znacznie wyższe. Teoretyczne uzasadnienie

²⁰ C. J ó z e f i a k, Słabości centralnego planowania, "Przeгляд organizacji" 1982, nr 12.

takiego stwierdzenia nie jest jednak proste i kryje się przede wszystkim w socjologicznej analizie socjalistycznych stosunków społecznych. Stosunki te kształtuje w dużym stopniu właściwa państwowemu socjalistycznemu tendencja władzy do takiego oddziaływania na członków społeczeństwa, które skłoniło by ich do zmiany własnego systemu preferencji (systemu wartości) na system preferencji oczekiwany przez władzę²¹. Jednocześnie dostrzec można prawidłowość, iż wraz z rozluźnianiem form ściśle scentralizowanych oraz z zawężaniem się i łagodzeniem etatyzacji sfer życia społecznego, na dobór rodzajów, celów i sposobów działania poszczególnych członków społeczeństwa w większym stopniu wpływa ich własna hierarchia wartości niż hierarchia oczekiwana przez władzę. Prawidłowości te odnoszą się również do układu stosunków między kadrą kierowniczą niższych szczebli hierarchii gospodarczej a władzą centralną.

Z istnienia niejawnych, nieformalnych grup interesów władza centralna zadowolona być nie może i to z wielu względów: obszar ich działania nie poddaje się etatyzacji, ich działalność wywołuje niekiedy skutki niepożądane przez władze centralne - wymykanie się spod kontroli przebiegu niektórych zjawisk gospodarczych, ich naciski ograniczają obszar swobody wyboru decyzyjnego dla kierownictwa centralnego. Stąd też nie dziwi fakt, iż w okresie, gdy nasz system miał charakter szczególnie represyjny, wpływanie przez kadrę kierowniczą niższych szczebli na decyzje podejmowane na szczeblach wyższych poprzez nieformalne układy z innymi uczestnikami życia polityczno-gospodarczego musiało zostać wyłączone z systemu preferencji oczekiwanych przez władzę centralną. Musiały więc wystąpić ze strony tej władzy próby wyeliminowania owej wartości (poprzez system nagród i kar) z indywidualnych hierarchii preferencji poszczególnych członków społeczeństwa. Prawdopodobieństwo uwieńczenia sukcesem tych prób było w tym okresie bardzo wysokie. Jednakże wraz z wymuszaną przez społeczeństwo "liberalizacją" systemu coraz więcej wartości z pierwotnych, indywidualnych systemów preferencji wracało do obszaru dozwolonego do realizacji. Coraz powszechniejszym więc zjawiskiem stawało się osiąganie wpływu na decyzje gospodarcze poprzez uczestnictwo w sieci nieformalnych kierowniczych grup interesów.

²¹ Zob.: L. Nowak, Socjalistyczny sposób panowania człowieka nad człowiekiem, Poznań 1980.

Postawienia i odpowiedzi wymaga teraz pytanie: jakie są powody odgórnego pędu do inwestycji?

Jest faktem niezaprzeczalnym, iż część motywów skłaniających władzę centralną do inwestowania jest natury psychologicznej. Pragnienie budowania fabryk, kopalń etc. urzeczywistnienie trwałego śladu swego panowania, jest niezwykle ważnym elementem uzasadniania władzy. Inne powody wynikają już wyłącznie z kształtu systemu ekonomiczno-społecznego.

Otóż dla gospodarki centralnie planowanej charakterystyczna jest nieustanna pogoń za wzrostem gospodarczym. Konstruktorzy tego wzrostu - władza centralna - traktują konsumpcję indywidualną bardziej jako koszt wzrostu niż jego podstawowy cel. Jak wykazywało wielu ekonomistów pogoń za wzrostem gospodarczym, za przyspieszaniem stopy wzrostu nieuchronnie związana jest z reprodukcją napięć w gospodarce. Wiele spośród tych napięć spowodowanych jest właśnie bardzo szerokim programem inwestycyjnym, który w przeświadczeniu twórców ekspansywnego planu jest nieodłącznym elementem wzrostu gospodarczego.

Zdaniem S. Kurowskiego²² część przyczyn tej sytuacji leży w uwarunkowaniach doktrynalnych. Autor ten kładzie nacisk na niezgodność z rzeczywistością założenia identyfikacji celów i dążeń centralnego planisty z potrzebami całego społeczeństwa. Stąd wyciąga wniosek, że - przy braku rynkowej weryfikacji nakładów pracy - dążenie do ekspansywnego wzrostu musi prowadzić do ekspansywnego powiększania nakładów pracy. Jest to m. in. źródłem pędu do inwestycji.

Istnieje też drugi, równorzędny sposób odpowiedzi na pytanie: dlaczego władza centralna zawsze decyduje się na ekspansję inwestycyjną jako metodę przyspieszania wzrostu gospodarczego.

System społeczno-polityczny państw bloku socjalistycznego charakteryzuje się monocentrycznym i hierarchicznym porządkiem społecznym. Jego cechą podstawową jest powszechna etatyzacja życia publicznego. Odnosi się to również do sfery stosunków ekonomicznych. Stawiając sobie za cel rozszerzenie etatyzacji, władza centralna woli wybrać inwestycje jako główny czynnik wzrostu gospodarczego, gdyż ten właśnie czynnik jest najbardziej podatny na planowanie i

²² S. K u r o w s k i, Doktrynalne uwarunkowania kryzysu gospodarczego PRL, Łódź 1981.

bezpośrednią kontrolę. "Odnosi się to szczególnie do budowy nowych zakładów w miejsce wyszukiwania możliwości modernizacji, czy też bezinwestycyjnego wzrostu"²³.

W części dotyczącej odgórnego pędu do inwestowania należy zauważyć, że choć czynniki powodujące jego występowanie mają charakter stały, to jednak okresowo pojawiają się bariery nie pozwalające na urzeczywistnienie tego pędu w faktycznym programie inwestycyjnym. Tymi barierami są realia gospodarcze oraz zaburzenia społeczne bądź niekiedy sama tylko możliwość ich wystąpienia. Realizacja nadmiernych programów inwestycyjnych powoduje bowiem dotkliwe zaburzenia zarówno w równowadze rynkowej, jak i ogólnogospodarczej. Z kolei trudności gospodarcze są jedną z najważniejszych przyczyn rewolucjonizowania się najstrojów społecznych. Zawsze dochodzi więc do sytuacji, w której władza centralna zmuszona jest ograniczyć swoje zamysły inwestycyjne, jak i skłonić do tego samego niższe poziomy układu gospodarczego. Zawsze więc gospodarka osiąga stan, w którym nadmierny popyt inwestycyjny staje przed barierami: ekonomiczną i społeczną.

Bariery te nie stanowią jednak żadnych hamulców dla inwestycyjnych żądań niższych szczebli hierarchii gospodarczej. Te nie muszą brać pod uwagę ogólnokrajowej sytuacji ekonomicznej i społecznej. Wykonując plany chcą mieć jak najwięcej "luzu", a więc i środków. Stąd, gdy centralne kierownictwo podejmuje decyzje o manewrze zahamowania ekspansji inwestycyjnej, natrafiają one na opór na niższych poziomach układu gospodarczego. Dlatego też zwykle nie udaje się wykonać planów zmniejszających nakłady inwestycyjne.

Bogusław Grabowski

EXCESSIVE INVESTMENT PROPENSITY
IN THE CENTRALLY PLANNED ECONOMY

Excessive investment propensity is one of the most serious problems faced by the centrally planned economy. The analysis performed by the author aims at determining the causes of excessive

²³ K. R y ć, Problemy wzrostu dochodu narodowego i spożycia w warunkach napięcia inwestycyjnego, "Ekonomista" 1967, nr 3.

investment propensity at all levels of the economic hierarchy which are inherent in the socio-economic system. The author distinguishes between bottom-top (enterprises, unions of producers, branch ministries) and top-bottom (central planner) drives to investment when analyzing the causes of their existence in connection with the mechanism of making investment decisions. An important part of the problem of excessive propensity to invest, being also discussed in the article, is impact of the above mentioned drives to invest on the excessive investment demand within the entire system. When describing the pressure exerted by economic units at lower levels of the management system on entities situated at higher levels, the author presents a mechanism of formation of informal and covert groups of interests and their role in making investment decisions.

Although the object of this analysis is not construction of positive propositions referring to the entire system, among conclusions drawn on the basis of the analysis, there can be also found a postulate of "hard" monetary-budgetary constraints for economic units as the only effective impediment to excessive investment propensity.