

Janusz Świerkocki*

REFORMA W HANDLU ZAGRANICZNYM 1982-1986. PRÓBA OCENY

Cele reformy w handlu zagranicznym

Według opinii Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Gospodarczej celem wdrażania reformy w 1982 r. było zapobieżenie, by sprzeczności wynikające z nierównowagi gospodarczej przewyższane środkami nakazowo-rozdzielczymi nie spowodowały utrwalenia się tych środków i wyeliminowania mechanizmów przewidzianych w reformie¹.

Rozwiązania przejściowe objęły również sferę handlu zagranicznego wzbudzając tu od początku stosunkowo najwięcej zastrzeżeń i uwag krytycznych. Wątpliwości w sprawie realizacji reformy w handlu zgłaszali liczni przedstawiciele środowisk naukowych oraz praktyki gospodarczej. Fala krytyki towarzyszyła reformie w kolejnych latach pomimo, że - według oficjalnych cen - już w 1983 r. dominacja nowych rozwiązań nad starymi stała się faktem². Charakterystyczne jest przy tym, że pomimo ewolucji jaką w latach 1982-1986 przeszła instrumentacja w handlu zagranicznym główne zarzuty pod adresem reformy w tej dziedzinie gospodarki pozostały bez zmian.

Inercję systemu funkcjonowania handlu zagranicznego należy przypisać odejściu od głównego celu reformy w handlu zagranicznym. Zgodnie z projektem celem tym miała być "poprawa efektywności gospodarowania we wszystkich działaniach bezpośrednio i pośrednio

* Dr hab., adiunkt, w Instytucie Handlu Zagranicznego UL.

¹ Raport Pełnomocnika Rządu o wdrażaniu reformy gospodarczej w pierwszym półroczu 1982 r., Reforma Gospodarcza, "Rzeczpospolita" 1982, nr 1 (dodatek).

² Raport o reformie gospodarczej (ocena i wnioski kierunkowe), "Rzeczpospolita" 1984, pkt 1.

służących wymianie z zagranicą"³. W rzeczywistości począwszy od 1982 r. politykę handlu zagranicznego podporządkowano maksymalizacji wpływów dewizowych z pominięciem potrzeb efektywności wymiany. W założeniu miało to być przejściowe odstępstwo ze względu na głęboką nierównowagę płatniczą oraz niedostatek importowanych za wolne dewizy środków produkcji⁴.

Niestety, wiele okoliczności wskazuje, że zmiana celu reformy w handlu zagranicznym była spowodowana nie tylko trudnym położeniem gospodarki. Po pierwsze, brak rozwiązań proefektywnościowych zarzucano reformie jeszcze na etapie przygotowywania podstawowych aktów prawnych, a więc gdy ciągle istniały możliwości zasilania gospodarki z zewnątrz⁵. Po drugie, postulat opracowania kompleksowego rachunku efektywności eksportu dla celów decyzyjnych znalazł się wśród wniosków przewidzianych do realizacji po 1985 r. Problematykę opłacalności importu pozostawiono nawet poza sferą założeń kierunkowych reformy. Po trzecie, czym innym jest wspieranie nieopłacalnej produkcji eksportowej, a czym innym deformowanie parametrów rachunku ekonomicznego uniemożliwiający jednoznaczną ocenę wyników finansowych przedsiębiorstw, przeciwstawienie się żądaniom płacowym i skuteczną koordynację działań odcinkowych z punktu widzenia całościowego optimum.

Nie ma metod badawczych, które pozwoliłyby stwierdzić na ile zmiana celu reformy w handlu zagranicznym odniosła w latach 1982-1986 zamierzone skutki w równoważeniu gospodarki a w jakim stopniu utrudniała przewyżnianie załamania. Nie wiadomo np. czy utrzymywanie cen krajowych poniżej poziomu równowagi sprzyjało dynamizacji eksportu poszczególnych towarów, czy też hamowało wzrost łącznych wpływów dewizowych. Podobnie szybkiego i bezproduktywnego przyrostu zadłużenia w latach działania reformy, czy fiaska planów eksportu do krajów kapitalistycznych również nie da się zapisać tylko na konto wad systemu w handlu zagranicznym. Teoria ekonomii

³ Polska reforma gospodarcza. Handel zagraniczny, oprac. U. Płowiec, Warszawa 1982.

⁴ Raport o wdrażaniu i skutkach reformy gospodarczej w 1982 r., "Reforma Gospodarcza" 1983, nr 12-13. Również niektórzy ekonomiści propagowali pogląd, że w sytuacji kryzysowej każdy eksport się opłaca.

⁵ Zob. np. wiele wypowiedzi w dyskusji "Kontrowersje wokół kursu walutowego", "Rynki Zagraniczne" 1981, nr 143.

nie pozostawia jednak żadnych złudzeń, że zwiększanie obrotów z zagranicą bez poprawnego, opartego na cenach światowych rachunku ekonomicznego grozi dotkliwymi stratami w dochodzie narodowym. Z drugiej strony bez tego rachunku nie można oczekiwać wykształcenia się aktywnych postaw pracowniczych i uzyskania społecznego poparcia dla reformy.

Regulacja prawna

Zmiana głównego celu reformy znalazła wyraz na wielu płaszczyznach. Jedną z najważniejszych jest podstawowa regulacja prawna ignorująca potrzeby prowymiennej orientacji gospodarki.

Klasycznego przykładu dostarcza mechanizm cenowo-kursowy. W ustawie o cenach⁶ dopuszczono stosowanie kilku kryteriów ustalania cen w ramach grupy cen urzędowych, regulowanych i umownych. Wskutek tego konkretne ceny nawet w obrębie poszczególnych grup (a tym bardziej pomiędzy nimi) pozbawiono ekonomicznej porównywalności. Z reguły inne warunki ekonomiczne odzwierciedla cena oparta na uzasadnionych kosztach produkcji, inne - oparta na cenach transakcyjnych realizowanych w wymianie wolnodewizowej, a jeszcze inne - wyrażająca dążenie do osiągnięcia równowagi rynkowej.

Na podstawie wspomnianej ustawy można więc uzasadnić bądź zakwestionować każdy poziom ceny krajowej odpowiednio dobierając kryteria. Jest to stan dogodny dla administracyjnych ingerencji w cenotwórstwo i zapewnienia dominacji tradycyjnej formule kosztowej. W rzeczywistości nawet ceny umowne szybko podporządkowano tej formule. Oznacza to, że kluczowy dla reformy w handlu zagranicznym postulat sparametryzowania cen wewnętrznych nie został prawnie usankcjonowany.

Deformację cen i rachunku ekonomicznego dodatkowo pogłębiono przyjęciem - do wyznaczania cen urzędowych podstawowych surowców i materiałów - znacznie niższego kursu od kursu stosowanego do rozliczeń finansowych w handlu zagranicznym. Na ekonomiczną bezsensowność takiego rozwiązania wskazywano przed reformą wielokrotnie⁷.

⁶ Dz. U. 1982, nr 7 oraz 1984, nr 13.

⁷ Por. B. Wojciechowski, Jednolite kursy, te same przeliczniki, "Życie Gospodarcze" 1981, nr 44.

Późniejsze zmiany cen dewizowych na rynkach światowych oraz regulacje cen krajowych spowodowały zmniejszenie zaprogramowanych rozbieżności, ale ich nie wyeliminowały do końca. W latach 1984-1986 np. ceny transakcyjne przewyższały krajowe ceny zbytu średnio o jedną trzecią.

Słabości cen wewnętrznych zniekształcających krajową stronę rachunku efektywności w handlu zagranicznym zostały niestety rozciągnięte na sferę rozliczeń, gdzie zamiast cen transakcyjnych dominowały ceny umowne i urzędowe. Z punktu widzenia wymiany z zagranicą brak cen transakcyjnych w powszechnym stosowaniu przekreśla koncepcję reformy. Oznacza to bowiem odcięcie producentów i odbiorców od rzeczywistych wyników w eksporcie i w imporcie na rzecz autonomicznych cen krajowych, wykluczające poprawne działanie systemu pośredniego kierowania. Jest to regres w dotychczasowej ewolucji systemowej, ponieważ pod koniec lat siedemdziesiątych większość obrotów, zwłaszcza w eksporcie, rozliczano w cenach transakcyjnych. Podobnie za regres należy uznać złą jakość cen transakcyjnych spowodowaną zawyżonym kursem złotówki.

Przykładów czysto formalnego traktowania koncepcji reformy w handlu zagranicznym dostarcza polityka kursowa. Zasada jednolitości samego kursu walutowego była wprawdzie przestrzegana w praktyce bankowej (w obrotach handlowych) lecz jednocześnie cały mechanizm rozliczeń został nastawiony na daleko posunięte zróżnicowanie wartości walut obcych.

Dowodem tego było wspomniane wcześniej przyjęcie innych kursów do wyznaczania cen urzędowych i innych do pozostałych celów. Jednak najważniejszym źródłem deformacji był system dopłat i obciążeń składających się na rachunek wyrównawczy w handlu zagranicznym. Potrzeba stosowania tego instrumentu wyniknęła ze zbyt wąskiego zakresu decyzyjnej funkcji kursu. Przedmiotowe kryteria przyznawania dopłat i obciążeń pozbawiły kurs waloru parametrycznej ceny waluty dla poszczególnych przedsiębiorstw. Układ w większości nie sparametryzowanych, cen krajowych został w ten sposób uzupełniony typowymi kursami wynikowymi, kształtującymi się inaczej w każdej transakcji. Była to praktyka zasadniczo odmienna od postulowanej w koncepcji reformy.

Przyczyny zróżnicowania kursów walut nie kończyły się na rachunku wyrównawczym. Odpisy dewizowe oraz przetargi walutowe wprowadziły do systemu zindywidualizowane granice opłacalności eks-

portu i importu. Ponieważ szkodliwe konsekwencje braku jednolitego kursu w gospodarce są znane powszechnie, dlatego reforma gospodarcza miała stopniowo ograniczać zróżnicowanie kursów aż do pełnej wymienialności złotówki w rozwiązaniach docelowych. Obserwowany brak postępu pozwala przypuszczać, że bez radykalnych kroków realizacja tych zamierzeń nie ma szans powodzenia⁸.

W tej sytuacji do imponderabiliów można zaliczyć powierzenie centralnej polityki kursowej kolegium MHZ, MF, NBP zamiast jednemu organowi ponoszącemu wyłączną odpowiedzialność za jej realizację.

Z mechanizmem kursowo-cenowym w ścisłym związku pozostaje rachunek wyrównawczy. Zgodnie z koncepcją reformy miał on funkcjonować w obrotach z krajami I obszaru dla neutralizowania różnic pomiędzy cenami transakcyjnymi a cenami krajowymi, opartymi na cenach wolnodewizowych. W rzeczywistości stosowanie rachunku stało się powszechne w związku z ograniczeniem zakresu rozliczeń w cenach transakcyjnych.

Niektórzy ekonomiści, a zwłaszcza przedstawiciele centralnej administracji gospodarczej zaliczają rachunek wyrównawczy do instrumentów stymulujących eksport i z tego względu oceniają jego przydatność pozytywnie. Taka kwalifikacja wydaje się jednak zwykłym nieporozumieniem. U innych ekspertów z kolei najczęściej zastrzeżeń budzi właśnie rachunek wyrównawczy określany wprost jako "zaprzeczenie podstawowych kanonów reformy"⁹ lub "zasadnicze odwrócenie koncepcji reformy"¹⁰. Oceny te są jednak zbyt kategoryczne, ponieważ w projekcie reformy przewidywano stosowanie podobnego instrumentarium, a jego wynaturzona forma wyniknęła z niedostatków polityki kursowo-cenowej, niezgodnej ani z założeniami reformy ani z jej niektórymi przepisami.

Rachunek wyrównawczy sprowadzający większość cen realizowanych w obrotach z zagranicą do poziomu cen krajowych przekreślił mo-

⁸ Warto przypomnieć, że już na 1983 r. przewidywano konieczność sprzedaży dewiz przedsiębiorstwom po kursie równowagi choć tylko w formie eksperymentu. Zob. wywiad z R. Strzeleckim, wiceministrem handlu zagranicznego, "Rzeczpospolita" 1982, nr 256, s. 3.

⁹ D. L e d w o r o w s k i, Instrumenty kierowania handlem zagranicznym, "Handel Zagraniczny" 1983, nr 9.

¹⁰ R. M i c h a l s k i, Problemy wdrażania reformy w handlu zagranicznym w 1982 roku, "Handel Zagraniczny" 1983, nr 3.

zliwość wykorzystania handlu zagranicznego do reformowania całej gospodarki. Podstawowym kryterium podejmowania decyzji w sprawie wymiany z zagranicą stały się dla producentów ceny wewnętrzne oparte na kosztach i pozbawione waloru parametryczności. Uzyskanie dopłat do wysokości tych cen zapewniały przedsiębiorstwa handlu zagranicznego odpowiedzialne de facto przed MHZ za realizację zadań wynikających z centralnego planu handlu zagranicznego. Potrzeby tego planu określały w praktyce wielkość wypłat z rachunku. Taki system zapewniał dofinansowanie wszelkich niemal kosztów poniesionych przy produkcji eksportowej stawiając pod znakiem zapytania możliwość obiektywnej oceny wyników w handlu zagranicznym.

O pogarszaniu się opłacalności wymiany z zagranicą świadczy gwałtowny wzrost wypłat z rachunku wyrównawczego sfinansowany dotacjami budżetowymi¹¹. Ponieważ był on znacznie szybszy od dynamiki eksportu, przyczyną musiały być rosnące koszty produkcji eksportowej.

Rezygnacja z proefektywnościowej orientacji reformy znalazła też wyraz w konstrukcji rachunków odpisów dewizowych (ROD). Wbrew sugestii zawartej w projekcie reformy by powiązać odpisy z wielkością zysku wolnodewizowego, stawki ROD uzależniono od bezpośredniej importochłonności eksportu poszczególnych producentów. Przyjęte kryterium nie zachęcało do obniżania zużycia importu zapotrzebowanego w gospodarce, a w dodatku było trudne do sparametryzowania. W tej sytuacji tryb ustalania stawek mógł być przedmiotem różnego rodzaju manipulacji. Pełna importochłonność produkcji (tj. bezpośrednia i pośrednia) na szczeblu pojedynczych przedsiębiorstw jest bowiem władzom centralnym po prostu nie znana¹².

Mimo tych zastrzeżeń trzeba przyznać, że z punktu widzenia maksymalizacji wpływów dewizowych jako celu reformy RODy uważano powszechnie za najskuteczniejszy instrument. Jego doskonalenie pole-

¹¹ Saldo rozliczeń wyrównawczych w handlu zagranicznym zmieniło się z plus 4 mld zł w 1982 r. do ok. minus 113 mld. zł w 1984 r.; zob. Raport o realizacji reformy gospodarczej (ocena i wnioski kierunkowe), "Rzeczpospolita" 1985, w nr 2, tab. 13.

¹² Nieznajomość ta wynika z obowiązującego systemu sprawozdawczości w handlu zagranicznym. Zob. K. Zawistowska, J. Wierzbowski, System informacyjny handlu zagranicznego w drugim roku reformy, "Handel Zagraniczny" 1983, nr 6.

gało na zwiększeniu zakresu finansowania potrzeb dewizowych posiadaczy rachunków, wprowadzeniu możliwości przekazywania środków dewizowych wszystkim kooperantom oraz na uruchomieniu dodatkowych odpisów za przyrost eksportu. Tytułem eksperymentu otwarto też w 1986 r. rachunki odpisów rublowych (ROR) za eksport do krajów socjalistycznych. Znacznie dalej idącą modyfikacją koncepcji odpisów było umożliwienie samofinansowania całej branży (np. w przemyśle skórzanym).

Wspólną cechą prób uelastycznienia zasilania przedsiębiorstw w dewizy w ramach reformy było oddzielenie optymalizacji gospodarowania dewizami na szczeblu mikro (lub mezzo) od optymalizacji całościowej. Z tego względu nie wydaje się prawdopodobne by któraś z wymienionych metod mogła kiedykolwiek zastąpić centralną reglamentację dewiz lub skutecznie stymulować wzrost opłacalnej wymiany z zagranicą. Realizacja obu tych celów nie będzie możliwa bez racjonalizacji polityki kursowej w kierunku utworzenia wewnętrznego rynku dewizowego. Świadczy o tym m. in. przyznanie resortom branżowym w 1985 r. uprawnienia do ustalania kolejności realizacji wypłat z RORów w nadzorowanych przedsiębiorstwach¹³. Zamiast planowanego od 1984 r. zniesienia reglamentacji dewiz nastąpiło rozszerzenie jej zakresu.

Wdrażanie reformy

Drugą płaszczyzną, na której widać świadomą rezygnację z proefektywnościowych celów reformy w handlu zagranicznym stanowił proces realizacji reformy. System wprowadzony w życie różnił się nie tylko od projektu, ale odbiegał też niejednokrotnie od wersji, jakiej należałoby oczekiwać na podstawie lektury głównych aktów prawnych. Stało się to możliwe dzięki ramowemu charakterowi tych aktów, pozwalającemu na ich selektywne wykorzystywanie przez administrację gospodarczą¹⁴.

¹³ S. L i p i ń s k i, W dewizowym krzywym kole, "Życie Gospodarcze" 1986, nr 14.

¹⁴ Por. J. M u j z e l, System funkcjonowania gospodarki i jego ewolucja w Polsce, [w:] Funkcjonowanie gospodarki polskiej. Doświadczenia, problemy, tendencje, Warszawa 1984.

Znamiennym przykładem jest polityka kursowa. Obowiązująca w tej sprawie uchwała 244/81 RM zgodnie z koncepcją reformy stanowiła, że poziom kursu powinien zapewniać opłacalność 75-85% produkcji eksportowej. W związku z tym przewidziano w uchwale m. in. konieczność korekt poziomu kursu, gdyby znalazł się on poza ustalonym przedziałem oraz gdyby koszty nabycia jednostki dewizowej w eksporcie zmieniły się o ponad 5%. W praktyce żadnego z wymienionych założeń nie przestrzegano: poziom kursu zapewniał opłacalność zaledwie ok. 60% eksportu (i to przy zanizonych cenach surowców, głównie węgla) natomiast tempo dewaluacji złotówki dopiero w 1986 r. zaczęło nadążać za wzrostem cen krajowych eksportu. O nie-
respektowaniu uchwały 244 świadczy również to, że jej formalnie obowiązujące od 1982 r. założenia pod koniec 1984 r. zyskały rangę kierunkowych zamierzeń reformy¹⁵.

Taką politykę ułatwiała niejednoznaczność sformułowań uchwały w sprawie konieczności adaptacji kursu do zmian opłacalności eksportu, w sprawie danych i metod wyliczania kursu i w sprawie odpowiedzialności za przestrzeganie przyjętych zasad¹⁶.

Podobna wybiórczość charakterystyczna była również dla cenotwórstwa reformy. Uchwała 133/81 RM dotycząca zasad ustalania cen zbytu środków produkcji dopuszczała występowanie odchylen pomiędzy cenami zbytu podstawowych surowców i materiałów a ich cenami transakcyjnymi nie więcej niż 10% w ciągu roku. Tymczasem już w 1982 r. złamano to postanowienie wprowadzając kurs 80 zł za dolar i ceny liczone po kursie 50 zł za dolar, a więc odchylenia rzędu 60%. Mała elastyczność zmian cen w późniejszym okresie rozbieżności te utrzymała, choć zmniejszyła ich skalę. Innym przykładem są ceny zbytu węgla dzięki dotacjom utrzymywane poniżej kosztów produkcji, dalekie od poziomu równowagi rynkowej i od poziomu cen transakcyjnych, czyli nie spełniające żadnego z kryteriów ustawy o cenach.

Uznaniowość polityki kursowo-cenowej widać najlepiej w przypadku obciążeń importowych. Podstawą ich funkcjonowania była reguła, że ceny towarów z importu nie powinny, w celu ograniczenia popytu na import, przewyższać cen najdroższych producentów krajo-

¹⁵ Np. Uchwały 97 i 149 RM z 1984 r. stwierdzały, że kursy walut obcych dostosuje się do obowiązującej uchwały 244 z 1981 r. nie precyzując jednak terminu. Zob. O instrumentach kierowania handlem zagranicznym, "Handel Zagraniczny" 1984, nr 11-12.

¹⁶ L e d w ó r o w s k i, op. cit.

wych. Upoważniono więc MHZ do podnoszenia za pomocą obciążeń cen wewnętrznych towarów importowanych (z wyjątkiem towarów sprowadzanych z własnych środków dewizowych przedsiębiorstw do produkcji eksportowej)¹⁷. W tym samym czasie dla wielu ekonomistów i przedstawicieli władz koronnym argumentem przeciwko stosowaniu kursu bliskiego równowagi była wrażliwość społeczeństwa na wzrost cen.

Powyższy przykład pokazuje swoistą dialektykę reformowania handlu zagranicznego. Po pierwsze, zaniżanie kursu walut obcych w celu przeciwdziałania inflacji jest sprzeczne z polityką jednoczesnego utrzymywania cen krajowych powyżej poziomu cen transakcyjnych. Po drugie, zapewnienie wszystkim producentom pełnej ochrony przed konkurencją zagraniczną uniemożliwia proefektywnościową restrukturyzację w skali wewnątrzgałęziowej. Wyeliminowanie konkurencji nie leży ani w interesie reformy, ani w interesie konsumentów. Po trzecie, sprzeczne z filozofią reformy jest zastępowanie poprawnych instrumentów pośredniego kierowania narzędziami bezpośrednio uzależniającymi przedsiębiorstwa od szczebla centralnego.

Szczególnie duży zakres uznaniowości widać w rozwiązaniach instytucjonalnych reformy. Formalnie zakres zmian był tu stosunkowo duży dzięki zniesieniu ograniczeń kompetencji towarowych w phz oraz dzięki ustawowemu umożliwieniu wszystkim zainteresowanym ubiegania się o koncesje na prowadzenie wymiany z zagranicą.

W rzeczywistości okazało się, że zapowiadaną swobodę wyboru phz ograniczono do przedsiębiorstw handlujących towarami tej samej branży¹⁸. Ze względu na tradycyjnie monopolistyczną strukturę aparatu handlu zagranicznego liczba potencjalnych nowych partnerów przemysłu okazała się więc znikoma. Na możliwość wyboru form współpracy (komis, agent, kupiec na własny rachunek) wpływał z kolei rozbudowany mechanizm rachunku wyrównawczego zmuszający phz do handlowania na rachunek budżetu państwa. Wskutek tego automatycznie możliwości negocjowania marż handlowych zmniejszyły się, ponieważ na wiele towarów ustalono marże urzędowe.

Z kolei uzyskiwanie koncesji rozpowszechniło się wśród osób fizycznych i drobnych producentów. Tylko nieliczne przedsiębior-

¹⁷ Umocnienie zasad i usprawnianie mechanizmów reformy gospodarczej. Kierunki i przepisy, Warszawa 1984, s. 31.

¹⁸ Na zawężającą interpretację ustawy o przedsiębiorstwach przez MHZ wskazuje P i o w i e c w: Polska reforma gospodarcza..., s. 13.

stwa państwowe na podstawie ustawy o koncesjach po raz pierwszy rozpoczęły samodzielną działalność w handlu zagranicznym. Ich rola w całkowitym eksporcie Polski jest nadal marginalna. Niepopularność tej formy wynika z różnych, często nieformalnych utrudnień, stwarzanych przez administrację pod hasłem zapobieżenia konkurencji między krajowymi przedsiębiorstwami a zagranicą. Przeszkody związane są z samym procesem ubiegania się o koncesje, z ograniczeniami przedmiotowo-geograficznymi przyznawanych uprawnień czy też z późniejszym funkcjonowaniem przedsiębiorstw koncesjonowanych. Np. MHZ wydawało im tylko indywidualne pozwolenie wywozu wymagające każdorazowo uprzedniego zaopiniowania przez właściwe branżowe phz, co podważało sens samodzielności na obcych rynkach¹⁹. Dlatego producenci nie wykazali oczekiwanego zainteresowania koncesjami, a także spora ich część nie wykorzystywała posiadanych uprawnień. Eksport i import za pośrednictwem wyspecjalizowanego phz był po prostu łatwiejszy.

Największy zakres reorganizacji w handlu zagranicznym spowodowały jednak decyzje administracyjne, a nie ustawowe. Właśnie na ich podstawie większość phz przekształciła się stopniowo w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (z o. o.) w wersji nadającej im de facto status organu MHZ. Takiego wariantu spółki nie przewidywał ani projekt reformy ani - co ważniejsze - ustawa o przedsiębiorstwach i ustawa o uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego²⁰. W praktyce nie stanowiło to jednak żadnej przeszkody w tworzeniu form organizacyjnych preferowanych przez centralną administrację.

Spółki z o. o. ze względu na bezpośrednie podporządkowanie MHZ stworzyły dogodny ramy dla nakazowego kierowania handlem zagranicznym. Wypełnienie tych ram konkretną treścią uzależniono przy tym jedynie od poczucia społecznej odpowiedzialności urzędników tego resortu. Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania spółek wska-

¹⁹ Zob. J. B a c z y Ń s k i, Koncesja na kłopoty?, *Polityka Eksport-Import* 1983, nr 5; T. H e r m a n o w s k i, A. M i ś k i e w i c z, Warunki wzrostu eksportu w opiniach producentów województwa katowickiego, *"Handel Zagraniczny"* 1984, nr 11-12; A. J u n g, B. L e k s o w s k a, Koncesjonowanie działalności handlu zagranicznego w świetle badań, *"Handel Zagraniczny"* 1985, nr 1.

²⁰ A. W i ś n i e w s k i, Spółki handlowe: nadzieje i wątpliwości, *"Rynki Zagraniczne"* 1982, nr 92 oraz: Reorganizacja phz w świetle obecnego stanu regulacji prawnej, *"Rynki Zagraniczne"* 1983, nr 23.

zują, że było to zbyt słabym zabezpieczeniem interesów reformy. Aparat administracyjny zwykł bowiem szczegółowo ingerować nawet w bieżące sprawy spółek posuwając się aż do uznaniowego korygowania ich uprawnień zagwarantowanych w kodeksie handlowym²¹.

Mimo to pracownicy handlu zagranicznego mający lepszą pozycję dzięki spółkom w stosunku do przemysłu generalnie oceniają je pozytywnie. Natomiast zarzuty przemysłu pod adresem handlu zagranicznego niewiele się zmieniły, konkretnie zaś wymieniane korzyści z udziału w spółkach są dość symboliczne²². Ich realizacja z pewnością byłaby możliwa, gdyby zamiast wzmacniać branżowy monopol phz stworzyć lepsze warunki dla ekonomicznej współpracy obu partnerów. Bez nadania właściwej rangi zyskowi, kursom i cenom wszelkie zmiany kompetencyjne w handlu zagranicznym stwarzają tylko pozory racjonalniejszego gospodarowania.

Reforma planowania handlu zagranicznego spotkała się ze zróżnicowanymi ocenami. Jedni ekonomiści podkreślali daleko idące modyfikacje procedury i treści planowania we wszystkich ogniach struktury gospodarki²³. Polegały one na zastąpieniu zasady odgórnego rozpisywania zadań na wykonawców planu przez proces konsultacji między szczeblem centralnym a przedsiębiorstwami oraz przez negocjacje między aparatem handlu zagranicznego a jednostkami przemysłu. W planie centralnym z kolei zamiast tradycyjnego podziału na resorty gałęziowe zaczęto wyodrębniać kluczowe towary ilościowo i wartościowo, pozostałą część obrotów planując w wartościowych agregatach.

Jednocześnie nie udało się ani przełamać dominacji planowania rzeczowego, ani zapewnić właściwej koordynacji planów rzeczowych z dewizowymi i finansowymi, ani uniknąć konieczności wymuszania pozaformalnymi środkami dostaw eksportowych od producentów. W związku z tym pojawiły się oceny, że sama treść planowania pozostała bliska modelowi nakazowo-rozdzielczemu²⁴. W 1982 r. do takich

²¹ Zob. Spotkanie Dyskusyjne w PIHZ: współpraca przemysł - handel zagraniczny; zwłaszcza wypowiedź M. Stalmaszczyka, "Rynki Zagraniczne" 1985, nr 150.

²² Np. spółki jako forum wymiany informacji, ułatwienie importu kooperacyjnego i zaopatrzeniowego. W. O t t a, Producenci regionu poznańskiego o problemach eksportu, "Handel Zagraniczny" 1984, nr 11-12.

²³ M i c h a l s k i, op. cit.

²⁴ L e d w o r o w s k i, op. cit.

wniosek upoważniało zaliczenie eksportu do programu operacyjnego. Wyłączenie eksportu z tego programu w 1983 r. pozwalało jednak oczekiwać zmniejszenia stopnia obligatoryjności planu handlu zagranicznego dla producentów. Zgodnie z koncepcją reformy bezpośrednia ingerencja centrum w ten plan powinna odbywać się za pomocą licencji eksportowo-importowych. W praktyce stwierdzono jednak, że rola licencji się nie zmieniła. Pełniły one nadal rolę biernych pozwoleń przywozu lub wywozu wystawianych po zawarciu kontraktu, czyli - tak jak w systemie nakazowym - w celu ewidencji obrotów²⁵.

O dominacji tego systemu świadczyła też rozbudowana regulacja importu, istotnie ograniczająca możliwości samodzielnego planowania u producentów, niedostateczna płynność środków dewizowych gromadzonych przez posiadaczy RODów (zwłaszcza pod koniec 1985 i w 1986 r.), a także małe zainteresowanie eksporterów zaciąganiem kredytów dewizowych w Banku Handlowym.

Sumując - wydaje się jednak, że samodzielność producentów w planowaniu handlu zagranicznego wzrosła dzięki reformie. Ten postęp dokonał się w otoczeniu zdeformowanych parametrów i nieprawidłowych mechanizmów pośredniego kierowania, co znacznie obniżyło jego rangę.

W trakcie wprowadzania reformy bardzo szybko przekonano się, że kursy i ceny oraz zysk nie zapewniają dostatecznej skłonności producentów do eksportu. W celu wzmocnienia stymulacji finansowej wyodrębniono cały szereg specjalnych zachęt w postaci ulg w podatku dochodowym za produkcję eksportową, podwyższenia progu wolnego od obciążeń na PFAZ, ulg w podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń (od 1986 r.), zwolnienia eksportu od akumulacji pośredniej i funduszu nagród w gestii MHZ.

Preferencji tych niestety nie oparto na kryterium zysku eksportowego obejmując nim początkowo cały eksport bez względu na opłacalność. W rezultacie nie udało się stworzyć systemu bodźców o czytelnej konstrukcji i o silnym związku z rachunkiem efektywności. Ich siłę motywacyjną osłabiły ponadto ulgi wprowadzone za realizację łatwiejszych niż produkcja eksportowa celów.

Szczegółowe przepisy w sprawie preferencji dla eksportu często

²⁵ J. W i e r z b o ł o w s k i, O nową rolę licencjonowania eksportu i importu, "Handel Zagraniczny" 1982, nr 9 oraz Z a w i s t o w s k a, W i e r z b o ł o w s k i, op. cit.

aktualizowano (np. aż trzykrotnie w okresie XII 1983 - XI 1984) różnicując ulgi w zależności od masy eksportu, przyrostu, kierunków geograficznych i grup towarowych. Postępem było dopuszczenie kooperantów do udziału w preferencjach przypadających finalnemu eksporterowi. Skuteczność całego systemu zależała również od tego, czy poszczególne przedsiębiorstwa wyodrębniały osobne wewnętrzne układowe premiowanie za eksport w ramach samodzielnie ustalanych zasad wynagradzania. Swoistą formę zachęt do eksportu stworzono w ramach tzw. małej restrukturyzacji. Aby zainteresować przedsiębiorstwa podejmowaniem inwestycji proeksportowych przewidziano ulgi w podatku dochodowym (20 do 30% kosztów inwestycji), ulgi we wpłacie amortyzacji do budżetu, pierwszeństwo w uzyskiwaniu kredytów, niższą stopę procentową, a także możliwość dofinansowania kosztów inwestycji z budżetu²⁶.

Ten rozbudowany system zachęt nie spowodował jednak ani proeksportowego przestawienia w bieżącej produkcji ani w działalności inwestycyjnej. W ciągu czterech lat reformy podstawową masę wpływów dewizowych zapewniały metody nieparametryczne. System stymulacji nie mógł po prostu zastąpić aktywnej roli kursów i cen w racjonalizowaniu i w zwiększaniu wymiany, podobnie jak nie mógł zneutralizować sprzeczności tkwiących poza samym handlem zagranicznym. Z jednej strony nierównowaga i rynek sprzedawcy w kraju stanowiły o małej atrakcyjności eksportu, a z drugiej wewnętrzna polityka finansowa osłabiała skuteczność motywacji (np. w 1986 r. zmniejszono kwoty ulg o jedną czwartą i opodatkowano przedsiębiorstwa na Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego).

Podsumowanie

Po pierwsze, reforma w handlu zagranicznym w latach 1982-1986 odbiegała zarówno od koncepcji, jak i od wariantu zapisanego w podstawowych aktach prawnych. Było to spowodowane:

- kontrowersjami w łonie samej Komisji ds. Reformy (np. inne zespoły nie poparły postulatu Zespołu VIII w sprawie konieczności zastosowania cen transakcyjnych w rozliczeniach finansowych w handlu zagranicznym)²⁷;

²⁶ Dz. Urz. Min. Fin. 1985, nr 2.

²⁷ Zob. wywiad z E. Harasimem, "Rynki Zagraniczne" 1982, nr 113.

- słabą siłą przebicia lobby handlu zagranicznego, wskutek czego Zespół VIII nie nadzorował budowy szczegółowych rozwiązań ani nie współuczestniczył w opracowaniu konkretnych przepisów, a kończąc prace wcześniej od innych zespołów stracił szansę by przeformować własne koncepcje²⁸;

- rozbieżnymi stanowiskami administracji państwowej, reprezentującej interesy systemu politycznego i administracji gospodarczej preferującej kryteria ekonomiczne w systemie funkcjonowania handlu zagranicznego²⁹;

- obawami, że radykalne rozwiązania proefektywnościowe mogłyby, zwłaszcza w 1982 r., nie uzyskać społecznej akceptacji. Mimo stabilizacji politycznej jaka nastąpiła do roku 1986, według wielu oficjalnych ocen bariera świadomości społecznej uznawana była za główną przeszkodę w reformowaniu gospodarki.

Po drugie, reformę w handlu zagranicznym realizowano za pomocą instrumentów o tradycyjnej treści ekonomicznej. Na przykład:

- zastąpienie złotego dewizowego i przeliczników kursem walutowym okupione zostało ograniczeniem decyzyjnej funkcji kursu;

- nie zapewniono jednolitej wyceny dewiz;

- rachunek wyrównawczy odbiegał od dawnych różnic budżetowych głównie tym, że rozliczany przez phz nie angażował bezpośrednio producenta;

- zakres cen transakcyjnych w rozliczeniach zmniejszył się na rzecz autonomicznych cen krajowych w porównaniu z latami siedemdziesiątymi;

- postęp w wykorzystaniu istniejących od 1966 r. odpisów dewizowych polegał na zwiększeniu dyspozycyjności gromadzonych przez producentów środków³⁰;

- przetargi dewizowe stały się formą reglamentacji dewiz opartą na uznaniowości przydziałów, kontroli wykorzystania dewiz, sankcjach itp.;

- ceny krajowe tworzone w większości na podstawie nie weryfiko-

²⁸ Zob. wypowiedź L. Pałysa, "Handel Zagraniczny" 1981, nr 10-12, s. 14.

²⁹ Np. jeden z działaczy gospodarczych uczestniczących w cytowanej w przyp. 8 dyskusji, stwierdził, że żadna z uwag zgłoszonych na forum Komisji Wdrożeniowej MHZ nie została uwzględniona przy formułowaniu polityki kursowej.

³⁰ W sprawie wcześniejszych doświadczeń z odpisami dewizowymi

wanych kosztów produkcji nie pozwalały na obiektywizację wyników w handlu zagranicznym;

- rozwiązania instytucjonalne umocniły pozycję aparatu handlu zagranicznego względem przemysłu i nie zachwiały monopolem phz.

Po trzecie, nie zdołano osiągnąć stabilności rozwiązań reformy. Większość aktów prawnych dostosowywano do doraźnych potrzeb, występowały liczne sprzeczności i opóźnienia w emisji przepisów utrudniające podejmowanie operatywnych i długookresowych decyzji w przedsiębiorstwach.

Powyższe trudności każą zwrócić uwagę na dwa newralgiczne aspekty reformy w handlu zagranicznym, merytoryczny i strategiczny.

Przede wszystkim istnieje potrzeba określenia modelu reformy w taki sposób, aby nie mogło być wątpliwości w jakim stopniu gospodarka polska ma być poddana rygorom międzynarodowego podziału pracy. Przełamanie dominacji nakazów w handlu zagranicznym wymaga w pierwszym rzędzie wprowadzenia instrumentacji kursowej zgodnej z koncepcją zarysowaną w dokumencie końcowym. Bez spełnienia tego warunku wszelkie modyfikacje pozostałych elementów systemu kierowania będą miały wątpliwą skuteczność. Tymczasem nadal liczni zwolennicy reformy traktują kurs w najlepszym przypadku jako jeden z wielu mechanizmów, których działanie musi być podporządkowane przesłankom wewnętrznym. Brak realnego kursu nie jest ani w dokumentach politycznych, ani w opracowaniach naukowych przedmiotem krytyki na równi np. z niedorozwojem społecznej warstwy reformy. Tymczasem samorządy nie stanowią substytutu lecz tworzą uzupełnienie prawidłowych mechanizmów alokacyjnych. Bez dobrego kursu takich mechanizmów właściwych gospodarce otwartej nie da się zbudować.

W latach 1982-1986 jednoczesne wprowadzenie reformy we wszystkich dziedzinach gospodarki okazało się niemożliwe³¹. Gdyby uznać, że warunki społeczno-polityczne trwale blokują reformę ca-

zob. W. K a w a ł k o w s k i, Funkcjonowanie niektórych bodźców stymulujących rozwój i opłacalność produkcji eksportowej, "Finanse" 1972, nr 2 oraz Z. R u t a, Fundusze dewizowe jako stimulatory eksportu, "Finanse" 1978, nr 4.

³¹ W opinii sekretarza KC PZPR M. Woźniaka reforma objęła 40% przedsiębiorstw, a pozostała część gospodarki dysponowała dostateczną siłą, by nie zaakceptować nowych reguł lub nawet by reaktywować system tradycyjny. Zob. G. S m u l s k a, Ekonomisci o programie PZPR, "Życie Gospodarcze" 1986, nr 14.

łościową, wówczas lepszy od dotychczasowej strategii połowicznych zmian wydaje się wariant pełnej reformy w wybranych sferach i stopniowego jej rozszerzania na nowe dziedziny. Zapobiegałoby to kompromitacji idei reformy w opinii publicznej, pozwoliło rozłożyć w czasie rozwiązywanie problemów związanych z adaptacją gospodarki do nowych warunków, umożliwiło pełne wykorzystanie mechanizmów ekonomicznych zgodnie z interesem ogólnospołecznym, ograniczyło zjawisko maksymalizacji wzrostu cen przez producentów jako głównej drogi powiększania zysków.

Działania reformatorskie należałoby skoncentrować tam, gdzie obowiązujące ceny mają charakter parametryczny. Dotyczy to w pierwszym rzędzie sfery bezpośrednio związanej z handlem zagranicznym oraz tych dziedzin gospodarki wewnętrznej, w których już obecnie istnieją możliwości konkurencji lub skutecznej centralnej kontroli cen. W szczególności warunki te spełnia rynek rolny, te gałęzie przemysłu, gdzie czynnik skali produkcji jest nieistotny i gdzie działa wielu producentów (przemysł lekki, drzewny, meblowy, spożywczy) oraz gdzie produkcja jest masowa i powtarzalna, co pozwala skutecznie weryfikować koszty. Jeśli ceny handlu zagranicznego i konkurencję, którą tworzyć będzie import wykorzystamy do parametryzacji cen krajowych, to na tej podstawie w gospodarce wewnętrznej będzie można rozszerzać zakres bodźcowo aktywnego systemu finansowego.

Janusz Świerkocki

REFORM IN FOREIGN TRADE 1982-1986
AN ATTEMPT AT EVALUATION

Replacement of effectiveness growth as a goal of the reform in foreign trade by maximization of hard currency revenues made it necessary to effect corresponding changes in applied instruments. As a result, there were eliminated effectiveness-promoting solutions envisaged by the reform concept, which were replaced by the para-command system sometimes departing quite significantly from provisions contained in the main legal acts concerning the reform. And although these departures were to be in force only in the transition period, their application is prolonged in practice, which hampers implementation of the strategy and undermines faith in an irreversible character of the reform. Deformation of the currency exchange rate-price mechanism had particularly far-reaching consequences. Without basing this mechanism on rules contained in the concept of the reform, its further development is an illusion.