

*Janusz Swierkocki\**

ŹRÓDŁA REFORM SYSTEMU BIEŻĄCEGO KIEROWANIA  
HANDLEM ZAGRANICZNYM

Handel zagraniczny jest związany z gospodarką narodową wieloma kanałami. Najłatwiejsze do zauważenia są proste zależności ilościowe. Znak salda obrotów handlu zagranicznego wskazuje czy dochód narodowy wytworzony przewyższa dochód podzielony w danym kraju w badanym okresie, czy też społeczeństwo więcej zainwestowało i skonsurowało, niż zdołało wyprodukować. Zadłużenie za granicą nie tylko łagodzi doraźne trudności gospodarcze, ale i pozwala na istotne przyspieszenie dynamiki wzrostu dochodu narodowego w dłuższym okresie.

Same rozmiary wymiany zarówno w ujęciu absolutnym, jak i w relacji do dochodu narodowego nie dają jeszcze wystarczających podstaw do oceny stopnia zaangażowania w międzynarodowym podziale pracy. Łatwo to wykazać porównując sytuację dwóch krajów o jednakowym dochodzie narodowym i identycznej wartości obrotów handlu zagranicznego, z których jeden importuje wyłącznie „zabawki”, drugi natomiast sprowadza tylko „maszyny”. W praktyce wzrost rozwoju gospodarczego powoduje, że tradycyjne pojmowanie importu niezbędnego może prowadzić do nieporozumień, gdyż w coraz większym zakresie import zaopatrzeniowy determinuje minimalne, dopuszczalne rozmiary handlu zagranicznego. Wysokiej jakości surowce, części zamienne do uprzednio zaimportowanych maszyn, podzespoły, a nawet elementy kooperacyjne warunkują sprawne funkcjonowanie gospodarki krajowej. Mniejszymi konsekwencjami grozi wstrzymanie importu nowych inwestycji, a nawet ograniczenie przywozu dóbr konsumpcyjnych niż zawieszenie importu zaopatrzeniowego.

Z kolei w eksporcie sytuacja kraju wytwarzającego towary znajdujące zbyt zarówno na rynku wewnętrznym, jak i wśród odbiorców za-

---

\* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Handlu Zagranicznego Instytutu Obrotu Towarowego UŁ.



granicznych różni się istotnie od sytuacji kraju produkującego specjalnie na potrzeby jednego tylko odbiorcy zagranicznego<sup>1</sup>.

Oprócz więzi rzeczowych między handlem zagranicznym a gospodarką wewnętrzną mogą występować związki finansowe. Ich siła zależy głównie od tego, w jakim stopniu system kierowania dopuszcza wpływ cen zagranicznych na ceny krajowe. Zależności finansowe są ważnym elementem więzi systemowych, wśród których podstawową rolę odgrywa planowanie. Metodologia planowania w handlu zagranicznym bywa na ogół prostą transpozycją metod stosowanych w odniesieniu do gospodarki wewnętrznej, umacniając dodatkowo w ten sztuczny i nie zawsze trafny sposób zależności obu sfer podejmowania decyzji.

Jak zatem widać, obserwacja rzeczywistości gospodarczej prowadzi do wniosku, że właściwe jest rozpatrywanie systemu kierowania handlem zagranicznym jako elementu systemu kierowania całą gospodarką. Wydawałoby się więc, że analiza źródeł zmian systemu ogólnego wystarczy by zinterpretować przyczyny modyfikacji systemowych w handlu zagranicznym.

Do podobnych konkluzji dojść można również od strony teoretycznej. Jak wiadomo, gospodarka planowa pozwala sterować procesami podejmowania decyzji z punktu widzenia optymalnej alokacji zasobów w skali makroekonomicznej oraz podporządkować cele odcinkowe celowi ogólnospołecznemu<sup>2</sup>. Teoretyczną podstawę w tym zakresie stanowi analiza modelowa, której pionierami byli O. Lange i L. Kantorowicz. W ujęciu modelowym istotna jest opłacalność całej produkcji krajowej, a nie odcinkowa efektywność eksportu czy importu, jak również system podejmowanych decyzji w handlu zagranicznym pozostaje integralną częścią ogólnego systemu kierowania. Optymalnych rozwiązań bieżącego systemu kierowania poszukuje się głównie w ramach formuły mieszanej, ponieważ tzw. modele czyste odbiegają zbyt w swych założeniach od realiów funkcjonowania gospodarki. Model mieszany składa się z preferencji centralnych i rynkowych, wykorzystuje metody bezpośredniej i pośredniej alokacji zasobów oraz zapewnia poszczególnym podmiotom określone prawa do podejmowania decyzji.

Proporcje elementów modelu mieszanego zmieniają się w czasie zgodnie z ustaleniami centralnego planisty, przy czym teoretycznie, wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego rośnie znaczenie mechanizmu pośredniego kierowania. Obserwacja doświadczeń ewolucji systemu kierowania gospodarką polską i innych krajów socjalistycznych

<sup>1</sup> Znamienne są w tym wypadku polskie doświadczenia z eksportem wózków golfowych Melex do USA.

<sup>2</sup> Podkreśla to również literatura zachodnia, wyróżniająca „systemy ukształtowane historycznie” oraz „systemy budowane przez ludzi”.



wykazuje jednak, że teoretyczne przesłanki w zakresie inżynierii społecznej stanowiące sens gospodarki planowej mają mniejszy wpływ na formę rozwiązań systemowych niż doraźne względy praktyczne.

Zjawisko zbieżności systemu kierowania handlem zagranicznym z systemem ogólnym ma charakter historyczny, a nie modelowy i nie jest prostą funkcją zacieśniania się związków rzeczowo-finansowych handlu zagranicznego z gospodarką wewnętrzną<sup>3</sup>. Oba systemy nie tylko odbiegały znacznie od siebie stopniem dyrektywności, lecz także w samym handlu zagranicznym zakres swobody jednostek wykonawczych w podejmowaniu decyzji bywał różny. Przykładu dostarczają lata 1966—1970, kiedy wyłącznie w kierowaniu eksportem zastosowano w Polsce na szeroką skalę mechanizm pośredni, natomiast na pozostałych odcinkach dominowały metody administracyjne. Tak więc nawet sam system kierowania handlem zagranicznym nie stanowi jednorodnej całości i przyczyny reform jego poszczególnych części są różne.

Dylemat pomiędzy tendencją do odrębnego traktowania produkcji krajowej, eksportowej, importu i produkcji antyimportowej polega na pogodzeniu korzyści ze stosowania metod selektywnych, szybko przywracających równowagę odcinkową kosztem globalnej, długookresowej nierównowagi, wynikającej z braku koordynacji w podejmowanych działaniach<sup>4</sup>. Ścisła izolacja stosunków finansowych w kraju i za granicą, która stanowiła podstawową formę realizacji monopolu handlu zagranicznego w miarę wzrostu znaczenia wymiany, zaczęła ujawniać coraz więcej negatywnych aspektów utrudniających konieczne podporządkowanie handlu zagranicznego celom wewnętrznej polityki gospodarczej. Zmusiły one do szukania kompleksowych rozwiązań godzących pełną autonomię planu centralnego w sferze gospodarki krajowej z elementami kształtowanymi przez koniunkturę zewnętrzną, niezależnymi od centralnego planisty oraz sposobów zwiększenia odpowiedzialności ekonomicznej producentów za realizację swoich wyrobów.

Tym niemniej wbrew przesłankom teoretycznym zawartym w tezie,

<sup>3</sup> W ZSRR, gdzie udział handlu zagranicznego w dochodzie narodowym jest niewielki, system kierowania całą gospodarką traktuje się odrębnie od systemu kierowania handlem zagranicznym. Ten ostatni nie ulegał większym zmianom od lat trzydziestych i pozostaje nadal ściśle scentralizowany — zob. B. Skórkowska, *Wpływ reformy gospodarczej na handel zagraniczny ZSRR*, [w:] *Planowanie i zarządzanie handlem zagranicznym w krajach RWPG*, Warszawa 1972, s. 447—449.

<sup>4</sup> Straty te są często trudno wymierne, jak np. powszechne przekonanie o wyższości odrzutów produkcji eksportowej nad produkcją przeznaczoną od początku na rynek wewnętrzny czy przekonanie, że produkcja antyimportowa jest z zasady korzystna.



że bardziej skomplikowana gospodarka wymaga zwiększenia zakresu stosowania mechanizmu pośredniego kierowania, ewolucja systemu podejmowania decyzji przebiega w postaci kolejnych procesów decentralizacji i recentralizacji nie wyrażając wcale jednolitej tendencji do wzrostu roli tego mechanizmu. Sądzić należy, że wspomniane procesy są następstwem konieczności pogodzenia wymagań, jakie stawia stały rozwój sił wytwórczych, ze skokowym charakterem przemian struktury gospodarczej, rozstrzygnięcia antagonizmów pomiędzy celami długofalowymi a bieżącymi napięciami procesu szybkiego wzrostu oraz osiągnięcia kompromisu pomiędzy małą skutecznością operatywnych i szczegółowych decyzji centralnych a słabościami mechanizmu pośredniego kierowania.

Wysokie tempo rozbudowy gospodarki siłą rzeczy utrudnia bowiem zachowanie właściwych proporcji bilansowych w planowanych wielkościach. Plany dla handlu zagranicznego cechują się znacznym optymizmem, a nie biorą pod uwagę w dostatecznym stopniu niemal całkowitej niezależności procesów na rynkach światowych od ustaleń planu. Nieumiejętność pełnej mobilizacji rezerw wewnętrznych przy pomocy metod parametrycznych pogłębia dodatkowo dysproporcje pomiędzy napiętymi zadaniami a możliwościami ich realizacji zwiększając naciski na import. W ten sposób bilans płatniczy pozostaje obciążony nie tylko z tytułu importu określonego zależnościami techniczno-bilansowymi podjętych inwestycji, ale ponadto również koniecznością rozbudowy infrastruktury, utrzymania równowagi rynkowej, silną konkurencją rynku wewnętrznego wobec eksportu oraz potrzebą likwidacji odcinkowych deficytów towarów i usług, co w krótkim okresie można złagodzić tylko importem. Usuwanie doraźnych trudności wyznacza wtedy kierunki działania nie zawsze zbieżne z wyjściowymi założeniami reform, prowadząc generalnie do wzrostu roli dyrektyw. Skuteczność ingerencji typu administracyjnego jest z kolei coraz słabsza w miarę postępującej dywersyfikacji struktury gospodarki. Na obiektywnie występujące napięcia procesu szybkiego wzrostu i braki powstałe wskutek błędów w planowaniu nakładają się także dążenia branżowe, regionalne i konsumenckie zmierzające do maksymalizacji indywidualnych korzyści z realizowanych przemian strukturalnych.

Wymienione zjawiska częstokroć zmuszają szczebel centralny do odstępstw od kryteriów bieżącego rachunku efektywności na rzecz uznaniowego podziału zysków i strat pomiędzy poszczególne podmioty. Rewizje zadań, nowa hierarchia ich ważności oraz nie przewidywane zmiany warunków zewnętrznych (np. niekorzystne ruchy cen dewizowych, nie sprzyjające warunki naturalne w rolnictwie) decydują w pierwszym rzędzie o doborze konkretnych rozwiązań systemowych.



Powyższe trudności nie pozwalają na zachowanie całkowitej konsekwencji w reformach systemu. Z jednej strony podejście deterministyczne (jeżeli A to B) leżące u podstaw rozważań modelowych stanowi kruchą podstawę do przewidywania realnych zjawisk społeczno-ekonomicznych, a i samym konstrukcjom modelowym daleko jeszcze do doskonałości. Dlatego ciągle brakuje wizji systemu docelowego opartej na solidnych przesłankach teoretycznych zamiast koncepcji powstających na bieżąco siłą rzeczy jako produkt częstych i różnokierunkowych usprawnień opartych na intuicji, a nie na formalnej logice. Nie wszystkie bowiem korekty dają się uzasadnić zmianami warunków pozasystemowych. Z drugiej strony nie wypracowano dotychczas obiektywnych kryteriów oceny systemu mogących precyzyjnie wskazać, w jakim stopniu trudności gospodarcze wynikają z błędnych rozwiązań w zakresie kierowania, a w jakim są pochodną innych przyczyn<sup>5</sup>.

Rozbieżności zdań wśród teoretyków, odnośnie metod doskonalenia systemu skazują polityków na własną intuicję i pragmatyzm przy wyborze konkretnych propozycji zamiast na decyzje podbudowane dokładnym rachunkiem zalet i wad poszczególnych rozwiązań. Dlatego opracowanie choć przybliżonych kryteriów wartościowania systemu oraz metod symulowania skutków proponowanych zmian ma tak duże znaczenie i powinno być traktowane jako zadanie niezależne od doskonalenia teorii funkcjonowania gospodarki<sup>6</sup>.

Dotychczas w praktyce stosuje się z konieczności drogę prób i błędów dającą prymat metodom selektywnym działającym przeciwko konkretnym zakłóceniom w gospodarce. Może się wobec tego zdarzyć, że część posunięć nie polepsza pierwotnego układu reguł, a w rezultacie wymaga kolejnych zmian systemu, które nie tylko wprowadzają nowe, ale i rehabilitują zaniechane już rozwiązania. Tego typu eklektyzm zarówno dodatkowo utrudnia kompleksową ocenę zalet i wad systemu na

<sup>5</sup> Ilustracją konsekwencji braku metod oceny systemów kierowania są wnioski, do jakich doszli D. Granicek i R. D. Portes po szczegółowej analizie reformy węgierskiej z 1968 r. Pierwszy z nich stwierdził, że „oceniając wpływ reform na efektywność gospodarowania nie widać pozytywnych elementów, na które można by z całą pewnością wskazać po 3 latach funkcjonowania systemu” D. Granick, *The Hungarian Economic Reform*, „Indiana University Working Papers” 1972, nr 2, s. 21. R. D. Portes natomiast uznał, że „reforma stworzyła system rynkowy z własnością państwową, zdecentralizowaną formę socjalizmu zwycięsko powstałą ze starego nakazowego systemu z dużą szansą na przetrwanie” — R. D. Portes, *The Strategy and Tactics of Economic Decentralization*, „Soviet Studies” 1972, nr 4, s. 658.

<sup>6</sup> Problem ten interesował także ekonomistów zachodnich, por. T. A. Marschak, *The Study of Pragmatic Strategy for Reformers*, [in:] *Plan and Market Economic Reform in Eastern Europe*, ed. M. Bornstein, New Haven 1973.



tle osiągniętych wyników gospodarczych, jak i nie sprzyja ich poprawie. Jednostki wykonawcze świadome przejściowego charakteru zmian nie są zainteresowane ujawnianiem rezerw i podejmowaniem zadań o wieloletnim cyklu realizacji. Wprost przeciwnie, mało stabilne reguły gry wyzwalają tendencje do przetargów i do maksymalizacji doraźnych korzyści. Niechętny stosunek ludzi do zbyt częstych zmian i brak wiary w trwałość ustalonych zasad mają negatywny aspekt psychologiczny. W sumie zostaje utrudniona identyfikacja celów indywidualnych, odcinkowych i ogólnospołecznych i ich wzajemne zharmonizowanie.

Tak więc słabość teorii funkcjonowania gospodarki planowej w połączeniu z niełatwymi do opanowania i sterowania napięciami powstającymi w trakcie dynamicznego wzrostu powodują, że jak dotąd przyczyn zmian systemowych należy szukać przede wszystkim w sferze praktycznych trudności i doświadczeń, a nie w wizjach „inżynierii społecznej”<sup>7</sup>. Dlatego bezpośrednim sygnałem o konieczności adaptacji systemu do potrzeb praktyki są niezadowolające wyniki gospodarcze, a nie postulaty modelowe. Najczęściej trudności te objawiają się w postaci zahamowania tempa wzrostu dochodu narodowego lub (i) trudności ze zbilansowaniem obrotów z zagranicą<sup>8</sup>.

Ścisłejszy związek przemian strukturalnych z praktyką niż z teorią gospodarowania wskazuje na wielce złożony i trudny do uogólnienia mechanizm przyczyn i kierunków poszukiwania nowych rozwiązań systemowych<sup>9</sup>. Najczęściej uważa się, że poziom rozwoju sił wytwórczych jest czynnikiem inicjującym reformy i decydującym o ich kształcie. Jako

<sup>7</sup> Por. R. Kornai, *Economic Systems Theory and General EQ Theory*, „Acta Oeconomica” 1971, nr 4, s. 200. Odmiennego zdania jest natomiast R. Selucky — „Nie ma ani jednego reformatora w całym bloku państw socjalistycznych, który rekrutowałby się z szeregów praktyków... Ten fakt wyraźnie tłumaczy wspólną słabość tych reform — brak skutecznej polityki gospodarczej zdolnej wdrożyć proponowane przez teoretyków modele” — R. Selucky, *Economic Reforms in Eastern Europe*, New York 1972, s. 6.

<sup>8</sup> Np. w okresie 1960—1965 poprzedzającym falę zmian systemowych we wszystkich niemal krajach socjalistycznych, średnioroczna stopa wzrostu dochodu narodowego wynosiła na Węgrzech 4,5%, w NRD — 3,4% a w Czechosłowacji zaledwie 1,9% — J. Basiuk, M. Bogacka, I. Cieniuch, B. Durka, *Wpływ zmian w kierowaniu handlem zagranicznym w krajach RWPG na rozwój ich wzajemnych obrotów*, „Problemy handlu zagranicznego” 1972, t. 2, s. 149. Do podobnych wniosków dochodzą także A.A. Brown, P. Marer, *A Comparison of Pressure Indicators for Economic Reform in Eastern Europe (Foreign Trade and Economic Reforms)*. Research Memorandum, Fer 1971.

<sup>9</sup> J.G. Zieliński nawet twierdzi w związku z tym, że po prostu nie wiadomo dlaczego dane kraje socjalistyczne wybierają dany typ reformy — J.G. Zieliński, *Economies and Politics of Economic Reforms in Eastern Europe*, „Economics of Planning” 1969, nr 3, s. 229.



przykład służyć może gospodarka jugosłowiańska, gdzie decentralizacja systemu dokonana na początku lat pięćdziesiątych w warunkach niskiego poziomu sił wytwórczych wywołała cały szereg negatywnych zjawisk. Próba „przeskoczenia etapów” zakończyła się fiaskiem i konieczne było reaktywowanie metod dyrektywnych. Dopiero wzrost potencjału gospodarki stworzył w latach późniejszych rację bytu dla mechanizmu pośredniego i rynkowego<sup>10</sup>. Z kolei jednak doświadczenia innych krajów socjalistycznych wskazują, że ani nie istnieje uniwersalny poziom rozwoju sił wytwórczych, który wymagałby rozpoczęcia zmian w systemie kierowania, ani nie zachodzi korelacja między potencjałem gospodarki a stopniem decentralizacji systemu podejmowania decyzji. Proces reform, który w latach sześćdziesiątych realizowano we wszystkich niemal europejskich krajach socjalistycznych, przebiegał zarówno w warunkach dużego zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego, jak i pozostawił po sobie znacznie bardziej zdecentralizowany system w zamkniętej NRD niż na Węgrzech<sup>11</sup>.

Wydaje się zatem, że samą tylko wielkością potencjału gospodarczego nie można tłumaczyć genezy i kierunków reform. Ważniejszą rolę odgrywają chyba źródła wzrostu i całokształt związanych z nimi czynników. W szczególności chodzi o to czy wzrost gospodarki realizowano metodami ekstensywnymi, czy intensywnymi; czy opierał się on na strategii autarkicznej, czy otwartej; czy handel zagraniczny stanowi ważny czynnik tworzenia dochodu narodowego; czy zjawiska na rynku międzynarodowym przebiegają w sposób ustabilizowany, czy cechuje je skokowość. Przechodzenie z jednej jakości w drugą wymaga najczęściej modyfikacji systemu funkcjonowania. Zakres tych modyfikacji może zależeć od tego, jakimi rezerwami (siły roboczej, surowców, dewiz) dysponuje gospodarka; jak przedstawia się sytuacja w rolnictwie; jaki jest poziom i kwalifikacje kadr kierowniczych; jakie są założenia strategii wieloletniej. Dodatkowo w handlu zagranicznym znaczną rolę odgrywa sposób bilansowania obrotów (dwustronny, wielostronny) oraz stopień dywersyfikacji ich struktury towarowej<sup>12</sup>.

Można zaryzykować twierdzenie, że powyższe przyczyny leżą bez-

<sup>10</sup> E. Neuberger, *The Yugoslav Visible Hand System — Why Is It No More?*, „Indiana University Working Papers” 1974, nr 3.

<sup>11</sup> J. Kleer, *Reformy gospodarcze w krajach socjalistycznych w latach 60-tych*, „Ekonomista” 1973, nr 1, s. 70. Poziom rozwoju gospodarczego mierzony produktem globalnym *per capita* był w 1964 r. dwukrotnie wyższy w NRD niż w Rumunii.

<sup>12</sup> Por. E. Najlepszy, B. Stęplewski, *Kierunki reform gospodarczych w krajach socjalistycznych*, [w:] *Ekonomia polityczna socjalizmu. Zagadnienia wybrane*, s. 148 oraz K. Secomski, J. Pajestka, *Doskonalenie planowania i funk-*



pośrednio także u podstaw serii zmian dokonywanych w Polsce sukcesywnie w latach siedemdziesiątych. Mieliśmy do czynienia bowiem z intensyfikacją metod gospodarowania, z otwieraniem gospodarki, ze znacznym ilościowym i jakościowym wzrostem obrotów handlu zagranicznego w warunkach silnej destabilizacji gospodarki zachodniej. Jednocześnie dała znać o sobie szczupłość rezerw, wystąpiła seria trudnych lat w rolnictwie, struktura obrotów handlu zagranicznego uległa istotnemu wzbogaceniu, nastąpiły przesunięcia w kierunkach wymiany, powstała pilna potrzeba zdynamizowania eksportu a poziom nasycenia aparatu handlu zagranicznego kadrami z wyższym wykształceniem znacznie się poprawił. Pogodzenie tych czynników działających w tym samym czasie, ale nie zawsze na rzecz tych samych priorytetów, stało się bardzo trudnym zadaniem wymagającym daleko posuniętej konsekwencji działania.

Kompleksowe podejście do zmian systemowych zainicjowane w latach siedemdziesiątych znajdowało pełne uzasadnienie zarówno we wspomnianych już coraz silniejszych związkach handlu zagranicznego z gospodarką wewnętrzną, jak i w teorii ekonomicznej. Tym niemniej wydaje się, że nowa sytuacja, w jakiej odbywa się obecnie rozwój gospodarki, wymaga wzmożonej centralnej ingerencji w sprawy handlu zagranicznego. Przekazanie tych spraw w gestię resortów branżowych kosztem osłabienia roli resortu handlu zagranicznego w warunkach, gdy rynek wewnętrzny stanowi niezwykle silną konkurencję dla eksportu, stopień koncentracji produkcji eksportowej jest niewielki, kraje zachodnie utrudniają dostęp do swych rynków barierami protekcjonistycznymi, a popyt na import w gospodarce polskiej ciągle przekracza możliwości płatnicze, pozbawiłoby szczybel centralny skutecznego nadzoru nad handlem zagranicznym. Poszczególne branże są siłą rzeczy słabiej zainteresowane niż wyodrębniony resort globalnymi proporcjami w tak funkcjonalnej dziedzinie, jaką jest handel zagraniczny. Wzmocnienie pozycji resortu handlu zagranicznego i powierzenie mu roli reprezentanta interesu makroekonomicznego wiązałoby się nieodłącznie z potrzebą ponownego wyodrębnienia systemu kierowania handlem zagranicznym z systemu globalnego, by tym samym lepiej go dostosować do zaistniałej specyfiki zewnętrznych warunków wymiany.

---

*cjonowania gospodarki w Polsce Ludowej*, Warszawa 1968, s. 6—10. Jak słusznie zauważa J. Wilczyński, większość ekonomistów zachodnich błędnie doszukuje się przyczyn zmian systemowych tylko w sferze polityki — J. Wilczyński, *Socialist Economic Development and Reforms*, London 1972, s. 53.



*Janusz Swierkocki***SOURCES OF REFORMS OF THE SYSTEM OF CURRENT  
MANAGEMENT OF FOREIGN TRADE**

Theoretically the management system of foreign trade constitutes an integral part of the management system of the whole economy. Nonetheless, despite the ever-growing role of foreign trade in creation of the national income, changes in the system of management of this sphere do not always correspond to changes in the whole system. Sources of reforms in management of foreign trade must be sought in the theory (model analysis) and in practical difficulties of rapid growth processes. The level of productive forces does not represent a sufficient index for assessment of the degree of decentralization of decisions in foreign trade.

