

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. V. 6

SECTIO H

1971

Institut Ekonomii Politycznej i Planowania Gospodarczego
Wydział Ekonomiczny UMCS

Józef Marek GRABOWIECKI

**Zmiany w systemie zarządzania przemysłem,
realizowane na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych
w Związku Radzieckim, NRD i na Węgrzech. Charakterystyka ogólna**

Изменения в системе промышленного управления, реализованные на переломе
50—60-ых годов в СССР, ГДР и Венгрии (Общая характеристика)

Änderungen im System der Industrieleitung, realisiert an der Wende der 50er
zu den 60er Jahren in der Sowjetunion, DDR und in Ungarn.
Allgemeine Charakteristik

Na skutek wzrostu sił wywórczych i podniesienia poziomu kulturalnego społeczeństwa, wszystkie niemal kraje socjalistyczne wkroczyły obecnie w nowy — jakościowo różny od poprzednich — etap doskonalenia systemu zarządzania. Pełniejsze zrozumienie specyfiki obecnego etapu reform wymaga ze zrozumiałych względów przypomnienia chociażby tylko najważniejszych usprawnień, wprowadzonych do systemu zarządzania gospodarką w krajach socjalistycznych na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych.

Ponieważ zobrazowanie i zanalizowanie rozległego procesu przemian, dokonanych we wszystkich europejskich krajach socjalistycznych, jest zadaniem praktycznie niewykonalnym, w niniejszym artykule skoncentrowaliśmy się na prezentacji generalnych kierunków zmian wprowadzonych w tamtym okresie do systemu zarządzania gospodarką w Związku Radzieckim, NRD i na Węgrzech.

Przypomnienie tych zmian wydawało się nam o tyle uzasadnione, że właśnie one tworzyły niejako warunki dla realizowanych obecnie w ZSRR, NRD i na Węgrzech reform gospodarczych, które — w przeciwieństwie do założeń reformy jugosłowiańskiej czy czechosłowackiej — nie budzą zastrzeżeń teoretycznych, a poza tym są bardziej głębokie i ciekawe niż w innych krajach socjalistycznych.

Szczupłe ramy niniejszego artykułu wymagały rezygnacji ze zbyt szczegółowego omawiania zmian dość dobrze polskiemu czytelnikowi znanych (ZSRR), na rzecz bardziej pogłębionej prezentacji tych zmian, które są mniej znane (NRD), a przy tym bardziej głębokie i oryginalne (WRL).

ZWIĄZEK RADZIECKI

Zarówno proces formowania się systemu zarządzania gospodarką radziecką w latach poprzedzających wybuch II wojny światowej, jak okres jej trwania i pierwszych lat powojennych prowadziły ze zrozumiałych względów do powstania systemu skrajnie scentralizowanego i zhierarchizowanego. Abstrahując od tych czy innych błędów popełnionych w okresie jego funkcjonowania trzeba stwierdzić, iż w świetle osiągnięć radzieckiej gospodarki pozytywna rola, jaką do zakończenia powojennej odbudowy spełniał ten system, była oczywista, a jego podstawowe założenia nie budziły wątpliwości.

Poważniejsze zmiany w systemie zarządzania zostały zapoczątkowane po XX Zjeździe KPZR, odbytym w dniach 14—25 lutego 1956 r. Nakreślony wówczas olbrzymi program rozwoju gospodarczego, wzrostu stopy życiowej i polepszenia warunków socjalnych wymagał utrzymania dotychczasowego, szybkiego tempa rozwoju. Ponieważ skuteczność starego systemu zarządzania w tym zakresie malała, powstała pilna konieczność znalezienia form zarządzania bardziej zadowalających.

Typowe dla tego okresu były posunięcia częściowe, mające na celu usunięcie najbardziej widocznych mankamentów. Już uchwała KC KPZR i Rady Ministrów ZSRR z sierpnia 1954 r. o roli i zadaniach Banku Państwa zaostrzyła — w celu zmuszenia przedsiębiorstw do racjonalnej gospodarki — reżim kredytowania i sankcji bankowych aż do ogłoszenia niewypłacalności przedsiębiorstwa bądź nie wykonującego planów akumulacji, bądź też przynoszącego ponadplanowe straty. Jednocześnie uchwała ta umożliwiała poprawę wykorzystania istniejących w przedsiębiorstwach rezerw przez przyznanie dodatkowych, pozaplanowych kredytów na mechanizację względnie doskonalenie technologii produkcji.

Kolejna uchwała Rady Ministrów ZSRR z maja 1955 r. w ramach rozszerzenia uprawnień przedsiębiorstw upoważniła je do samodzielnej sprzedaży zbędnych materiałów i środków transportu, nie przejętych do sprzedaży przez organy zbytu.

Lipcowe Plenum KC KPZR z 1955 r. podjęło sprawę przekazania części przedsiębiorstw, podporządkowanych dotychczas organom związkowym, pod zarząd organów republikańskich oraz po raz pierwszy wskazało na konieczność dokonania kompleksowej reorganizacji systemu zarządzania gospodarką radziecką. Równoległe uchwały tego Plenum wniosły szereg

nowych usprawnień w dziedzinie dalszego postępu technicznego w przemyśle, pogłębienia kooperacji i specjalizacji przedsiębiorstw, wzrostu wydajności pracy i materialnego zainteresowania pracowników oraz rozszerzenia uprawnień dyrektorów.

Kwestia rozszerzenia uprawnień dyrektorów przedsiębiorstw została unormowana w uchwale Rady Ministrów ZSRR z dnia 9 sierpnia 1955 r. Uchwała ta udzieliła dyrektorom szeregu uprawnień w zakresie zatwierdzania kwartalnych planów techniczno-finansowych, ustalania cen i taryf za usługi dla własnego budownictwa inwestycyjnego i potrzeb wewnętrznych przedsiębiorstwa, zatwierdzania i zmieniania zadań priorytetowych dla inwestycji o wartości kosztorysowej do 5 mln rubli, zmiany struktury i liczby etatów wydziałów zarządzających przedsiębiorstwem (w granicach średniej płacy) itp.

Najbardziej wyraźną zapowiedź wzrostu roli republik związkowych w zarządzaniu przemysłem odnajdujemy w decyzjach grudniowego Plenum KC KPZR z 1956 r., w których stwierdzono m. in., iż wobec niewykonania planu produkcji na 1956 r. przez szereg ważnych dziedzin przemysłu oraz niewykonania planu oddawania do użytku nowych mocy produkcyjnych, niezbędne jest zwiększenie udziału republik związkowych w zarządzaniu gospodarką i wciągnięcie mas pracujących do współudziału w ustalaniu planów.

Oceniając pierwsze zmiany dokonane w systemie zarządzania gospodarką radziecką w latach 1953—1956 należy stwierdzić, iż odcinkowe posunięcia natury funkcjonalno-ekonomicznej, realizowane w starych ramach organizacyjnych, nie były w stanie zwiększyć jego efektywności. Ich rezultaty dostarczyły jednak szeregu dalszych przesłanek dla podjęcia w 1957 r. decyzji o reorganizacji całego systemu zarządzania.

Istniejąca do 1957 r. organizacja zarządzania przemysłem i budownictwem opierała się na zasadzie gałęziowej. Poszczególne gałęzie przemysłu były zarządzane przez wyspecjalizowane ministerstwa branżowe. Były to ministerstwa ogólnozwiązkowe, zarządzające przedsiębiorstwami o znaczeniu ogólnokrajowym (np. budowy maszyn ciężkich, przemysłu węglowego, lotniczego, samochodowego, elektrotechnicznego, metalurgicznego itd.) oraz mniej liczne ministerstwa republikańskie (np. przemysłu spożywczego, lekkiego, materiałów budowlanych itp.). Praca tych ostatnich była koordynowana przez odpowiednie ministerstwo związkowe. Bezpośrednim zarządzaniem przedsiębiorstwami przemysłowymi zajmowały się odpowiednie centralne zarządy, wchodzące w skład ministerstw.

Przedsiębiorstwa przemysłowe o znaczeniu lokalnym były zarządzane przez republikańskie ministerstwa przemysłu terenowego. W miarę ekonomicznego rozwoju i komplikowania się mechanizmu gospodarczego możliwość prawidłowego przewidzenia wszystkich związków między

procesami gospodarczymi przez centralny aparat zarządzania zaczęła stopniowo maleć. Jednocześnie rozwój poszczególnych gałęzi przemysłu doprowadził do ich podziału między kilka wyspecjalizowanych resortów o wąskim profilu, którym coraz trudniej było nawiązać ze sobą efektywną współpracę. Próbując zapobiec tym zjawiskom, jeszcze w 1953 r. dokonano fuzji ministerstw przemysłowych o zbliżonych zadaniach oraz przekształcono ministerstwa ogólnozwiązkowe w związkowo-republikańskie, jednak rezultaty tych przedsięwzięć okazały się znikome.¹

Resortowa autarkia w poważnej części utrudniała prawidłowy podział pracy społecznej, utrudniała kooperację i w konsekwencji wpływała hamująco na rozwój gospodarki. Każde ministerstwo starało się organizować „własne” bazy obsługujące potrzeby „własnego” resortu, mimo iż dość często tuż obok istniały zakłady produkujące potrzebne elementy, lecz należące do innych resortów. Niedostateczne uwzględnianie więzi ekonomicznych sprzyjało irracjonalnym masowym przerzutom surowców, materiałów i półfabrykatów po olbrzymich obszarach Związku Radzieckiego.

Nadmierna centralizacja zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi, oddalonymi od gestora decyzji często o tysiące kilometrów, ograniczała jego skuteczność i operatywność. Dla przykładu około 900 przedsiębiorstwami przemysłowymi w obwodzie świerdłowskim (Ural) kierowały do 1957 r. 63 ministerstwa i urzędy centralne, mające swoją siedzibę przeważnie w Moskwie.²

Syntezą malejącej efektywności dotychczasowego systemu zarządzania było zwolnienie tempa rozwoju gospodarki radzieckiej w latach 1955—1957. Ilustrują dane zawarte w tab. 1.

Reforma z 1957 r. polegała na zerwaniu z gałęziową zasadą zarządzania przemysłem i budownictwem i przejściu do zasady terytorialnej. Likwidacji uległo 141 ministerstw przemysłowych i budowlanych, a podległe im przedsiębiorstwa przekazano nowo utworzonym Radom Gospodarki Narodowej (RGN). Z ministerstw zostały jedynie: Ministerstwo Budowy Maszyn Średnich, Ministerstwo Budownictwa Komunikacyjnego i Ministerstwo Elektrowni, ale już w grudniu 1958 r. zniesiono i te ministerstwa ogólnozwiązkowe tworząc zamiast nich odpowiednie komitety przy Radzie Ministrów ZSRR.

Realizację zarządzania powierzono 105 nowo utworzonym Radom Gospodarki Narodowej. Teren działalności RGN nazwano Rejonem Ekonomicz-

¹ Por. Z. Lewandowicz: *Kształtowanie się struktury organizacyjnej zarządzania gospodarką narodową w ZSRR*, „Nowe Drogi” 1965, nr 10, s. 81.

² M. Marzec: *Przemiany systemu zarządzania gospodarką narodową w Związku Radzieckim*, „Nowe Drogi” 1958, nr 12, s. 102.

Tab. 1. Podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarczego ZSRR w latach 1955—1957 (rok poprzedni = 100)
 Grundsätzliche Kennziffern der Wirtschaftsentwicklung in der UdSSR in den Jahren 1955—1957 (Vorjahr = 100)

Wyszczególnienie	1955	1956	1957
Zatrudnienie w przemyśle	102	102	103
Dochód narodowy ogółem	112	111	107
Nakłady inwestycyjne	113	115	113
Produkcja przemysłowa ogółem	112	111	110
Wydajność pracy w przemyśle a)	110	107	106

a) Pracowników grupy przemysłowej.

Źródło: *Rozwój gospodarczy krajów RWPG 1950—1968*, GUS, Warszawa 1969, s. 40.

no-Administracyjnym (REA). Granice rejonów pokrywały się z granicami jednej lub kilku jednostek administracyjnych. RGN podporządkowano bezpośrednio radom ministrów republik związkowych i dopiero za ich pośrednictwem Radzie Ministrów ZSRR. Funkcję kierowniczą i koordynacyjną w stosunku do wszystkich RGN pełniła Rada Ministrów i Gosplan ZSRR poprzez ministrów i gosplany republik związkowych.

Reorganizacja systemu zarządzania wzmocniła rolę republik związkowych (w roku 1956 przedsiębiorstwa podległe radom ministrów republik związkowych dawały 55% produkcji przemysłowej ZSRR, a w roku 1957 już 94%³).

Przyczyn tak wielkiego manewru gospodarczego, charakteryzującego się zerwaniem z gałęziową zasadą zarządzania, z pionową strukturą zależności i przejściem do zasady terytorialnej o strukturze poziomej, należy szukać przede wszystkim w konieczności usunięcia „barier resortowych” i w poszukiwaniu takiej struktury organizacyjnej aparatu zarządzania, przy której można by było w sposób najbardziej pełny i racjonalny wykorzystać wszystkie możliwości przyspieszenia rozwoju gospodarki radzieckiej.

Czy przyjęcie koncepcji terytorialnej takie możliwości stworzyło? — Należy z całą stanowczością stwierdzić, że nie. Obie struktury — za-

³ M. S. Urinson: *Planowanie narodnego chozajstwa w sojunnych republikach*, Moskwa 1963, s. 43.

równy pionowa, jak i pozioma — mają swoje zalety i wady. Obie stwarzają realne niebezpieczeństwo tworzenia się układów zamkniętych, pionowych lub poziomych. Przejście do koncepcji terytorialnej, likwidując niektóre wady struktury pionowej (zbliżenie ośrodków operatywnego zarządzania do wykonawców, pełniejsze poznanie lokalnych potrzeb i możliwości itp.), zastąpiło je wadami nowymi, nierozzerwalnie związanymi z tą koncepcją. Dla przykładu podzielenie kraju na szereg mikroekonomik zrodziło dążność tych ostatnich do samowystarczalności i realizacji produkcji jedynie na potrzeby własnej republiki. O ile problem ten, dzięki wydaniu Dekretu Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 24 VI 1958 r., wprowadzającego współodpowiedzialność dyscyplinarną, finansową, a nawet karną kierowniczych pracowników RGN za niewykonanie planów dostaw kooperacyjnych na potrzeby innych rejonów, został w jakimś stopniu złagodzony, o tyle rozwiązanie całego szeregu innych problemów było w dalszym ciągu sprawą otwartą.

Każda RGN w dalszym ciągu starała się produkować wszystkie niezbędne wyroby dla zaspokojenia własnych potrzeb — nie zważając na fakt skracania serii i funkcyjnie z tym związany wzrost kosztów jednostkowych, przy jednoczesnym niewykorzystaniu posiadanego potencjału produkcyjnego bądź też wzroście zapotrzebowania na zbędne, z punktu widzenia kraju jako całości, inwestycje. Zasada jedności polityki technicznej w skali gałęzi była stale naruszana, a dublowanie prac konstruktorskich stało się zwykłą codziennością.⁴

W związku z tym w latach 1957—1962 w organizacji zarządzania gospodarką narodową ZSRR dokonano szeregu dalszych, dość istotnych zmian mających na celu doskonalenie nowego systemu. Na szczeblu centralnym na wzór przemysłu związanego z obronnością kraju zaczęły powstawać Państwowe Komitety Rady Ministrów ZSRR do spraw automatyzacji i budowy maszyn, przemysłu paliw, gospodarki rybnej itp. Zadaniem ich było zapewnienie kompleksowego planowania i wysokiego poziomu technicznego odpowiednich gałęzi przemysłu oraz koordynacja pracy organów zarządzania, głównie na odcinku postępu technicznego, bez możliwości ingerencji w ich działalność operatywną.

W republikach, w których istniało wiele RGN (Federacja Rosyjska, Ukraina, Kazachstan itp.), utworzono w 1960 r. republikańskie Rady Gospodarki Narodowej, które miały odtąd kierować podległymi im RGN

⁴ Np. podczas gdy konstruktorzy w Leningradzie przygotowali już do produkcji projekt nowej turbiny, ich koledzy z pokrewnej fabryki w Charkowie rozpoczęli zupełnie od nowa prace nad taką samą turbiną, „Trybuna Ludu” 1965, nr 273, s. 2.

i koordynować ich działalność. Na listopadowym Plenum KC KPZR w 1962 r. powołano do życia Radę Gospodarki Narodowej ZSRR. Odtąd zaczął istnieć pełny, trójszczeblowy system RGN: RGN ZSRR — RGN republikańskie — RGN w rejonach ekonomicznych.

Dla celów planowania rozmieszczenia sił wytwórczych ZSRR podzielono na kilkanaście wielkich rejonów ekonomicznych (w 1961 r. było ich 18, a w roku 1962 — już 47⁵). W każdym wielkim rejonie ekonomicznym utworzono Radę do spraw koordynacji i planowania. Rady te były ciałami doradczymi; ich propozycje i zalecenia były przedkładane radom ministrów republik związkowych i Gosplanowi ZSRR. Celem Rad było zapewnienie współpracy między sąsiednimi rejonami ekonomiczo-administracyjnymi w dziedzinie kompleksowego rozwoju wielkiego rejonu ekonomicznego oraz w zakresie przedsięwzięć, które mogły być wykonane jedynie siłami kilku RGN.

W celu umożliwienia bezpośredniej ingerencji organów centralnych w gospodarkę RGN (dotychczas droga wiodła poprzez Radę Ministrów ZSRR i rady ministrów republik związkowych) w 1963 r. przekształcono Gosplan, Gosstroj i RGN ZSRR w organy związkowo-republikańskie, w wyniku czego gosplany, gosstroje i RGN republik związkowych stały się ich organami terenowymi. Od tej chwili zaczęła działać zasada podwójnego podporządkowania, organy te bowiem zostały bezpośrednio podporządkowane organom centralnym, będąc jednocześnie podporządkowane radom ministrów swych republik związkowych.

W celu dokonania dalszej poprawy w kierowaniu rozwojem przemysłu oraz koordynacji prac Gosplanu, Sownarchozu, Gosstroju ZSRR oraz państwowych komitetów gałęziowych i produkcyjnych, na początku 1963 r. powołano do życia Najwyższą Radę Gospodarki Narodowej Rady Ministrów ZSRR. Podporządkowano jej Gosplan, Gosstroj, RGN ZSRR, państwowe komitety koordynacji prac naukowo-badawczych, techniki lotniczej i obronnej, radiotechniki i niektóre inne. Wydawane przez Najwyższą Radę Gospodarki Narodowej, w przedziale posiadanych kompetencji, postanowienia i rozporządzenia miały odtąd moc obowiązującą i musiały być realizowane przez wszystkie organy państwowe niezależnie od ich organizacyjnego podporządkowania.

Oceniając zmiany dokonane w latach 1957—1963 w systemie planowania i zarządzania gospodarką narodową ZSRR należy stwierdzić, iż polegały one przede wszystkim na poszukiwaniu sposobów zapewniających scentralizowaną koordynację działalności gospodarczej przy jednoczesnym zdecentralizowanym za-

⁵ Pcr. Urinson: *Planirowanije narodnogo...*, s. 49.

r z ą d z a n i u. Przeprowadzone reformy przyniosły niewątpliwie szereg pozytywnych wyników, jak również — co ma bardzo istotne znaczenie — poważnie wzbogaciły doświadczenia ZSRR w zakresie stosowania i skuteczności różnych metod zarządzania. Przeniesienie decyzji ekonomicznych do rejonów gospodarczych umożliwiło pełniejsze poznanie potrzeb lokalnych, stworzyło niezbędne warunki dla działalności koordynacyjnej nie tylko branżowej, ale i terenowej; wzrosła ranga gałęzi produkujących środki konsumpcji, stworzono warunki do kompleksowego rozwoju rejonów, a zbliżenie kierownictwa do przedsiębiorstw pozwoliło na lepsze i pełniejsze wykorzystanie rezerw produkcyjnych.

W związku z koniecznością stałego podnoszenia efektywności decyzji gospodarczych i coraz wyraźniejszym przechodzeniem od ekstensywnej do bardziej intensywnej drogi rozwoju ekonomicznego, konieczność dalszych reorganizacji i dalszego doskonalenia systemu planowania i zarządzania stała się — może bardziej niż kiedykolwiek — aktualna, stała się niezwykle ważnym kluczem do przyspieszenia rozwoju gospodarki narodowej ZSRR.

NIEMIECKA REPUBLIKA DEMOKRATYCZNA

Zerwanie z aksjomatem o istnieniu jednego wariantu systemu zarządzania gospodarką socjalistyczną⁶ w Związku Radzieckim w połowie lat pięćdziesiątych i podjęcie reform gospodarczych, zrodziło w innych krajach socjalistycznych potrzebę prowadzenia badań i analiz efektywności stosowanego systemu zarządzania.

Niemiecka Republika Demokratyczna rozpoczęła budowę socjalizmu z gospodarką o dość wysokim poziomie rozwoju sił wytwórczych i długich tradycjach przemysłowych. Specyficzną cechą, odróżniającą jej gospodarkę od gospodarki większości krajów socjalistycznych, był poza tym całkowity brak rezerw siły roboczej. Powyższe dwie specyficzne cechy predestynowały NRD do stosowania od samego początku jej istnienia in-

⁶ Z. Lewandowicz we wstępie do swojej pracy pt.: *Zarządzanie gospodarką narodową ZSRR (1953—1965)*, KiW, Warszawa 1966, s. 5 pisząc — „Drugą przyczyną ożywionej obecnej działalności na polu usprawnienia systemów zarządzania gospodarką w krajach socjalistycznych było zerwanie przed kilkoma laty z aksjomatem, iż może istnieć t y l k o j e d e n m o d e l [podkreślenie J.M.G.] gospodarki socjalistycznej [...]” — zdaje się skłaniać ku tezie, iż istnieje wiele modeli gospodarki socjalistycznej. Stanowisko to nie wydaje się słuszne. Bliższe prawdy jest, jak się wydaje, twierdzenie, iż niezależnie od specyficznych rozwiązań w systemie planowania i zarządzania poszczególnych krajów socjalistycznych, wszystkie te systemy mieszczą się w pojęciu „model gospodarki socjalistycznej”, gdyż podstawowe cechy posiadają wspólne. Osią tych wspólnych cech jest społeczna własność środków produkcji oraz zasada konieczności istnienia centralnego planowania, wraz ze wszelkimi konsekwencjami z niej wynikającymi.

tensywnych metod gospodarowania, wspartych odpowiednim systemem zarządzania.⁷ Nie stało się tak jednak z kilku przyczyn, zarówno obiektywnych jak i subiektywnych.

Bodaj najistotniejszą obiektywną przyczyną był fakt, że jedynym funkcjonującym wariantem modelu gospodarki socjalistycznej, z którego doświadczeń można było korzystać, był silnie scentralizowany system radziecki.⁸ Jednocześnie na pogłębienie centralistycznych tendencji w zarządzaniu oddziaływały obiektywne takie czynniki, jak: a) konieczność szybkiej odbudowy ze zniszczeń wojennych, b) pilna potrzeba stworzenia wielu komplementarnych gałęzi przemysłu, które na skutek podziału kraju pozostały w Niemczech Zachodnich, c) brak kadr, d) warunki okupacji strefy przed powstaniem NRD itd.⁹

Mimo postępującego zaniedbywania strony jakościowej procesu reprodukcji, centralistyczno-administracyjne metody zarządzania przyniosły w pierwszych latach rozwoju gospodarki NRD dość znaczne osiągnięcia ilościowe.¹⁰ Wkrótce jednak nadmiernie scentralizowany system zarządzania zaczął zawodzić również i w dziedzinie realizacji zadań ilościowych.

Początkowo krytyka nadmiernej centralizacji koncentrowała się w NRD — podobnie, jak w Związku Radzieckim — na rozrastaniu się aparatu zarządzającego i kosztach jego utrzymania. Podnoszono również, iż wieloszczeblowa struktura tego aparatu jest naturalną pożywką dla jego postępującej biurokratyzacji. Uwzględniając powyższe całą uwagę

⁷ Por. S. Jakubowicz: *Reforma systemu planowania i zarządzania przemysłem NRD* [w:] *Metody zarządzania w wybranych krajach socjalistycznych*, PTE, Warszawa, styczeń 1970, s. 87 i n.

⁸ Przejęcie tego systemu przez wszystkie (jeśli pominąć jugosłowiańskie próby budowy odmiennego wariantu) kraje socjalistyczne było związane również z tym, że w tym czasie — jak pisze Cz. Bobrowski — „Tradycyjny system planowania traktowany był jako swego rodzaju monolit, bez możliwości rozróżnienia pomiędzy elementami trwałymi, niezbędnymi w każdym systemie planowania socjalistycznego [...], a elementami przypadkowymi, czasowymi, związanymi z bardzo szczególnymi okolicznościami, w jakich narodził się i dojrzał ten system” — *U źródeł planowania socjalistycznego*, KiW, Warszawa 1967, s. 17.

⁹ Jak pisze H. G. Haupt: „W 1945 r. gospodarcza pozycja wyjściowa NRD była o wiele mniej korzystna niż Niemiec Zachodnich. Podczas gdy w Niemczech Zachodnich dominował wielki przemysł kluczowy, to oblicze ówczesnej Saksonii i Turynгии, najbardziej rozwiniętych regionów przemysłowych NRD, określały małe i średnie zakłady przeróbki metali oraz przemysłu lekkiego i spożywczego, które zostały odcięte od tradycyjnych przemysłów będących ich dostawcami” — „*Neues Deutschland*” z 20 08 1966 r., cytując za J. Kleer: *Przez sześć krajów*, PWE, Warszawa 1967, s. 104 i 105.

¹⁰ Por. H. Mueller, K. Reissig: *Wirtschaftswunder DDR. Ein Beitrag zur Geschichte der ekonomischen Politik der SED*, Dietz Verlag, Berlin 1968.

reformatorską w latach 1952—1957 skupiono na doskonaleniu podziału terytorialnego kraju i rozszerzaniu współdziałania terenowych organów władzy w zarządzaniu.

Pierwszym krokiem zmierzającym do usprawnienia zarządzania gospodarką narodową NRD, było podjęcie 23 lipca 1952 r. ustawy o demokratyzacji struktury i stylu pracy organów państwowych, na mocy której powołane zostały jednolite¹¹ organy władzy państwowej w terenie — przedstawicielstwa ludowe (rady narodowe).¹² Ustawa zmieniła dotychczasowy podział terytorialny państwa, dostosowując go do nowych zadań. Zniesiony został podział NRD na kraje i na ich miejsce wprowadzono obwody (Bezirke), dzielące się na okręgi (Kreise), a te z kolei na gminy.¹³

Kolejna ustawa o prawach i obowiązkach terenowych organów władzy, uchwalona przez Izbę Ludową NRD w dniu 17 stycznia 1957 r., udzieliła im daleko idących uprawnień w dziedzinie gospodarczej i finansowej.¹⁴ Pod zarząd terenowych organów władzy (obwodowych, okręgowych i gminnych) przekazano cały szereg mniejszych, znajdujących się na ich terenie zakładów pracy; uzgodniono, że władze centralne nie mogą same, bez porozumienia z władzami terenowymi, wykorzystywać i zabudowywać terenu; przyznano im o wiele większą swobodę w dysponowaniu otrzymywanymi środkami budżetowymi itd.

Praktyka realizacji powyższych uchwał wykazała jednak bardzo niewielkie zmiany w trybie zarządzania przemysłem kluczowym i terenowym. Złożyło się na to wiele różnych przyczyn. Jedną z najważniejszych było to, że trudno jest zmienić styl pracy i korzystać z uprawnień ustawowych na szczeblu średnim i niższym, jeśli na szczeblu centralnym wszystko pozostaje po staremu. Uznając, że nie w drodze mniejszych czy większych reform, ale w drodze radykalnej zmiany — uproszczenia i odbiurokratyzowania centralnego aparatu państwowego — można będzie osiągnąć stan, w którym aparat ten nie będzie hamować normalnego rozwoju organizmu państwowego, stworzono tym samym warunki dla przejścia do daleko sięgającej reorganizacji planowania i zarządzania, przeprowadzonej w NRD w 1958 r.

¹¹ Piszę — jednolite, gdyż do 1952 r. istniała dualistyczna organizacja administracji terenowej: organy administracji rządowej i organy administracji samorządowej.

¹² Por. L. Bar: *Rady i administracja terenowa w Niemieckiej Republice Demokratycznej* [w:] *Rady i administracja terenowa socjalistycznych państw europejskich*, pod red. J. Starościaka, PWN, Warszawa 1965, s. 171 i n.

¹³ W Polsce — województwo, powiat, gromada.

¹⁴ Por. Z. Leoński: *Rozwój terenowych organów władzy państwowej w NRD*, „Przegląd Zachodni” 1964, nr 5—6, s. 118 i n.

Na podstawie projektu wniesionego przez partię i po wielomiesięcznej dyskusji publicznej Izba Ludowa uchwaliła 11 lutego 1958 r. ustawę o udoskonaleniu i uproszczeniu pracy aparatu państwowego. Zasadniczym celem tej ustawy było zwiększenie świadomego i odpowiedzialnego udziału ludzi pracy w planowaniu zakładowym — i dzięki temu w ogóle w całym planowaniu i kierowaniu gospodarką narodową — oraz wyzwoleń twórczej inicjatywy i aktywności mas pracujących.

Istotną treścią tej ustawy było: a) skupienie (połączenie) wszystkich funkcji planowania i kierowania gospodarką na szczeblu Państwowej Komisji Planowania oraz lepsza koordynacja pracy centralnych organów władzy państwowej; b) zwiększenie odpowiedzialności obwodowych, okręgowych, miejskich i gminnych organów władzy państwowej; utworzenie rad gospodarczych przy radach obwodowych oraz dalsze zwiększenie praw i obowiązków okręgowych komisji planowania; c) przybliżenie operatywnego kierownictwa gospodarki narodowej do produkcji — w drodze rozwiązania ministerstw przemysłowych i odpowiednich zarządów — oraz zapewnienie większej samodzielności przedsiębiorstwa, przez utworzenie zjednoczeń przedsiębiorstw uspołecznionych (Vereinigungen Volkseigener Betriebe — VVB) i przekazanie pod zarząd terenowy licznych przedsiębiorstw kierowanych dawniej centralnie; d) wciągnięcie związków zawodowych i Komitetów Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych do kierowania przedsiębiorstwami uspołecznionymi oraz umożliwienie im aktywniejszego udziału w przygotowywaniu i realizacji planów gospodarczych w drodze powołania narad wytwórczych.

Dotąd (do 1958 r.) planowanie gospodarki narodowej oddzielone było od kierowania nią. Plany roczne i pięcioletnie były opracowywane przez Państwową Komisję Planowania, natomiast produkcją poszczególnych gałęzi przemysłu kierowały bezpośrednio ministerstwa. Ponieważ Komisja Planowania nie mogła dawać ministerstwom obowiązujących wytycznych, Rada Ministrów musiała rozstrzygać ogromną liczbę zagadnień ekonomicznych dotyczących realizacji narodowych planów gospodarczych i nie mogła skoncentrować się wyłącznie na ogólnych zadaniach politycznego i ekonomicznego rozwoju Republiki.

W wyniku podjętych w 1958 r. decyzji Państwowa Komisja Planowania stała się odpowiedzialna nie tylko za planowanie, lecz także za kierowanie gospodarką narodową. Zgodnie z zasadą: „kto planuje — ten kieruje”, a także w interesie zmniejszenia resortowości w gospodarce i polepszenia jakości planowania i kierowania, próbowano na tej drodze stworzyć warunki (przede wszystkim formalne) dla zabezpieczenia trwałej jedności planowania, kierowania i kontroli wykonania planów na gruncie ustaw Izby Ludowej oraz rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów.

Zamiast dotychczasowych ministerstw przemysłowych utworzono przy Państwowej Komisji Planowania fachowe, wyspecjalizowane wydziały, z których każdy odpowiadał za planowanie i kierowanie określoną gałęzią przemysłu. Zadaniem tych wydziałów było kompleksowe planowanie i zabezpieczenie proporcjonalnego rozwoju poszczególnych gałęzi przemysłu. Planowały one produkcję, rozwój badań i techniki, inwestycje, zaopatrzenie materiałowe, zatrudnienie oraz najważniejsze wskaźniki finansowe dla całej gałęzi — tak dla przedsiębiorstw kierowanych centralnie, przez obwody, jak i terenowych.

Nowo utworzony przy Państwowej Komisji Planowania wydział koordynacji planów obwodów miał odtąd bezpośrednio kierować pracą rad gospodarczych istniejących przy radach obwodowych. Wydział ten był odpowiedzialny przed Państwową Komisją Planowania za plany gospodarki kierowanej przez obwody oraz terenowej, jak również za rejonową koordynację i rejonowy podział planów rozwoju gospodarki narodowej.

Zaopatrzenie materiałowe miało być odtąd realizowane bezpośrednio przez same przedsiębiorstwa lub zjednoczenia, na bazie przede wszystkim bezpośrednich stosunków pomiędzy przedsiębiorstwami. Jednocześnie dla realizacji zaopatrzenia gospodarki w najważniejsze środki produkcji powołano przy Państwowej Komisji Planowania centralne biura zaopatrzenia (np. biura węgla, metali, chemikaliów itp.). W celu przeciwdziałania zbędnym przewozom materiałów, biura te zostały zobowiązane do zaopatrywania przedsiębiorstw w środki produkcji przede wszystkim z zasobów samych obwodów.

Przejęcie i realizacja dotychczasowych funkcji ministerstw przemysłowych przez wyspecjalizowane wydziały Komisji Planowania okazało się w praktyce trudne do zrealizowania. Dlatego w 1961 r. wszystkie funkcje zlikwidowanych ministerstw przemysłowych — odpowiednio zmodyfikowane — przejęła nowo utworzona Państwowa Rada Gospodarki Narodowej (Volkswirtschaftsrat). Oczywiście nie była to zmiana wyłącznie o charakterze formalnym.

Przeprzecznie ministerstwa przemysłowe nie tylko planowały produkcję podległych sobie zakładów, lecz także nią zarządzały za pośrednictwem zjednoczeń przemysłowych. Odtąd Rada Gospodarki Narodowej wytyczała — w oparciu o plan wieloletni oraz dyrektywy i wskaźniki orientacyjne otrzymane z Komisji Planowania — kierunki działalności gospodarczej zjednoczeń i przedsiębiorstw, podległych władzom terenowym, kontrolowała tę działalność, przydzielała środki finansowe na realizację inwestycji objętych planem centralnym, ale bezpośrednio nie zarządzała przebiegiem procesów produkcyjnych.

Państwowa Rada Gospodarki Narodowej składała się z trzech departamentów, z których jeden zajmował się kontrolą i analizą planów rocz-

nych, drugi — planowaniem rocznym i zagadnieniami perspektywicznymi. Na mocy uchwał V Plenum KC SED, w lutym 1964 r. został powołany trzeci zastępca przewodniczącego Rady Gospodarki Narodowej, który jednocześnie pełnił funkcję przewodniczącego Państwowego Komitetu Budowy Urządzeń dla Przemysłu Chemicznego.

Przewodniczącemu Rady — poza trzema wymienionymi departamentami — podlegało bezpośrednio 8 zespołów, obejmujących cały przemysł (podzielony na 6 grup), oraz stosunki zagraniczne i obwodowe rady gospodarki; 8 zespołów przemysłowych dzieliło się na 18 wydziałów, które były w bezpośrednim kontakcie z 80 zjednoczeniami przemysłowymi. Pozostałe 4 zjednoczenia przemysłowe podlegały bezpośrednio Radzie Gospodarki Rolnej, a 7 — Ministerstwu Budownictwa.¹⁵

Dzięki utworzeniu Rady Gospodarki Narodowej, Państwowa Komisja Planowania została zwolniona z funkcji bieżącego kierowania działalnością gospodarczą zjednoczeń i przedsiębiorstw. Jej zasadnicze zadania sprowadzały się odtąd do opracowywania dyrektyw i wskaźników orientacyjnych do planu rocznego oraz organizowania pracy w zakresie planu wieloletniego w ścisłym współdziałaniu ze wszystkimi kierowniczymi organami gospodarki, tzn. z Radą Gospodarki Narodowej, Radą Gospodarki Rolnej, Państwowym Komitetem Badań i Techniki, Rządową Komisją Cen, kilkoma komitetami i biurami centralnymi oraz z ministerstwami poczty i łączności.¹⁶ Wszystkie te organy (z Komisją Planowania łącznie) były bezpośrednio podporządkowane Radzie Ministrów NRD.

W celu zwiększenia udziału organów terenowych w zarządzaniu podporządkowano w 1958 r. bezpośrednio radom obwodowym i okręgowym 565 przedsiębiorstw, zarządzanych dotychczas centralnie — z tego 324 przedsiębiorstwa przemysłu lekkiego, 99 — spożywczego i 83 — budowy maszyn. W gestię zarządu terenowego przeszły takie gałęzie przemysłu lekkiego i spożywczego, jak: przemysł meblowy, drzewny, skórzany, mięsny i słodowniczo-piwowarski. W wyniku powyższych zmian udział w produkcji przemysłowej brutto przedsiębiorstw kierowanych przez organy terenowe wzrósł z 30 do 40 procent.¹⁷

Granice inicjatywy i samodzielności organów terenowych określał narodowy plan gospodarczy.

Rady gospodarcze przy radach obwodowych miały — zgodnie z wytycznymi Komisji Planowania — strzec interesów ogólnopństwowych oraz koordynować rozwój gospodarki kierowanej centralnie z rozwojem

¹⁵ Por. S. Albinowski: *Przemysł NRD w nowym modelu gospodarczym*, KiW, 1966, s. 23.

¹⁶ Por. Albinowski: *op. cit.*, s. 22.

¹⁷ *Z problemów kierowania gospodarką*, KiW, Warszawa 1961, s. 228.

obwodu. Stąd też rady obwodowe miały być odtąd informowane również o głównych zadaniach przedsiębiorstw kierowanych centralnie, działających w zasięgu ich administracji. Jednocześnie zyskały one prawo (i obowiązki) opiniowania głównych wskaźników projektów wieloletnich i rocznych planów przedsiębiorstw i instytucji kierowanych centralnie, badania ich działalności gospodarczej oraz inwestycyjnej i przekazywania Państwowej Komisji Planowania wynikających stąd wniosków lub zastrzeżeń.

Rady gospodarcze zostały podporządkowane zarówno radom obwodowym, jak i Państwowej Komisji Planowania, co miało zapewnić prawidłową współpracę instytucji centralnych i ogniw terenowych.

Utworzenie zjednoczeń przedsiębiorstw w pobliżu ośrodków produkcji umożliwiło bardziej operatywne, ekonomiczne kierowanie przemysłem socjalistycznym. Zjednoczenie stało się kierowniczym organem gospodarczym w stosunku do podległych mu przedsiębiorstw i instytucji. Zostało ono zobowiązane do zabezpieczenia realizacji ustalonych zadań w zakresie swej odpowiedzialności oraz planowania — na podstawie planów państwowych — rozwoju podległych mu przedsiębiorstw i organizacji. Zjednoczenie miało kierować planowaniem w podległych mu przedsiębiorstwach, zestawiać ich plany i opracowywać plan zjednoczenia, który w celu wszechstronnego zabezpieczenia interesów pracowników musiał być uzgadniany ze związkiem zawodowym danej gałęzi przemysłu. Jednocześnie miało ono czuwać nad tym, aby przedsiębiorstwa utrzymywały ścisłą łączność z radami gospodarczymi przy radach obwodowych w celu uzgadniania z nimi zagadnień rozwoju wieloletniego, przez co w planach obwodu można było zawczasu uwzględnić przygotowanie siły roboczej, niezbędne budownictwo mieszkaniowe itp.

Przy zjednoczeniach powołano do życia rady techniczno-ekonomiczne, które były kolektywnymi organami konsultatywnymi w zakresie podstawowych zagadnień rozwoju i kierowania gałęzią przemysłu. Członkami rad byli aktywiści społeczni, naukowcy i kierownicy oraz przedstawiciele terenowych organów władzy państwowej i odpowiedniego związku zawodowego.

Połączenie w zjednoczeniu przedsiębiorstw uspołecznionych (VVB) większej liczby przedsiębiorstw różnych, podobnych lub też wzajemnie ze sobą powiązanych branż, zrodziło w wielu przypadkach potrzebę zorganizowania przedsiębiorstw w tzw. grupy robocze (Werkgruppen). Tak np. w Zjednoczeniu Budowy Samochodów utworzono następujące grupy robocze: budowy karoserii, produkcji akcesoriów, budowy silników i formowania blach.¹⁸

¹⁸ *Ibid.*, s. 232.

Grupy robocze były organami wspólnej reprezentacji interesów, pomocy wzajemnej i wymiany doświadczeń podobnych przedsiębiorstw, pomagającymi zjednoczeniu kierować daną gałęzią przemysłu. Ich utworzenie wynikało z konieczności branżowej rozbudowy wewnętrznej organizacji zjednoczenia, w celu bardziej fachowego, bardziej powiązanego ze specyfiką danej branży kierowania każdym z przedsiębiorstw. W ramach grupy roboczej łatwiejsza była koordynacja pracy przedsiębiorstw podobnych lub produkcyjnie wzajemnie od siebie uzależnionych. Jednocześnie działalność grup roboczych była wykorzystywana do branżowej centralizacji w ramach zjednoczenia określonych zadań gospodarczych i administracyjnych (np. zbytu, zaopatrzenia, obsługi klientów, badań naukowo-technicznych itp.).

Utworzenie grup roboczych odciążało zjednoczenia w ich kierowniczej pracy. Szereg uprawnień będących dotychczas w gestii zjednoczeń, a dotyczących m.in. bilansowania dochodów przedsiębiorstw i badania popytu na określone wyroby, kierownictwa technicznego, przeprowadzania specjalizacji przedsiębiorstw itp. zagadnień, przekazano grupom roboczym.

Jeśli zadania grupy roboczej ograniczały się do wymiany doświadczeń między zgrupowanymi przedsiębiorstwami oraz wspólnej reprezentacji ich interesów, instytucją kierującą była rada grupy roboczej, składająca się z dyrektorów przedsiębiorstw wchodzących w jej skład. Wszędzie tam, gdzie grupy robocze były wykorzystywane jako instrument bezpośredniego kierowania gałęzią przemysłu do daleko idącej centralizacji zadań, oraz gdy przeniesiono na tę grupę określone prawa zjednoczenia, instytucją kierującą pracą grupy było przedsiębiorstwo wiodące (Leitbetrieb).

Kierownikiem grupy roboczej zostawał z reguły kierownik zakładu posiadający najwyższe kwalifikacje, bądź kierownik przedsiębiorstwa wiodącego, jeśli takie było powołane. Grupa robocza była zobowiązana do realizacji tylko tych postanowień, które zapadły jednogłośnie na posiedzeniu rady grupy i były zgodne ze wskazówkami zjednoczenia lub przepisami odpowiednich ustaw. W przypadku zaistnienia różnicy zdań w łonie rady grupy, lub między przedsiębiorstwem wiodącym i innymi przedsiębiorstwami grupy, decyzję o przedmiotowej sprawie podejmowało zjednoczenie.

Ponieważ — jak podkreślało się w uchwale — grupy robocze nie były dodatkowym organem w systemie kierowania przemysłem ani przedsiębiorstwo wiodące, ani rada grupy roboczej nie mogły zmieniać zadań planowych przedsiębiorstw.¹⁹ Podział zadań na poszczególne przedsię-

¹⁹ Por. *Ibid.*, s. 245.

biorstwa był nadal dokonywany przez samo zjednoczenie (co oczywiście nie oznaczało, że sprawa podziału tych zadań nie mogła być stawiana pod dyskusję na grupie roboczej). Zjednoczenie musiało samo aktywnie włączać się w pracę grupy roboczej i kontrolować wykonanie zadań przez poszczególne przedsiębiorstwa. Tym samym połączenie przedsiębiorstw w grupy robocze nie zwolniło zjednoczenia z obowiązku kierowania i kontrolowania pracy każdego poszczególnego przedsiębiorstwa. Rada grupy roboczej (przedsiębiorstwo wiodące) uzyskała prawo przedstawiania zjednoczeniu propozycji odnośnie wszystkich zagadnień dotyczących danej branży, jednak zasadnicze zadania dla każdej grupy były opracowywane bezpośrednio przez kierownictwo zjednoczenia. Ponieważ za kierowanie działalnością grup ponosiło odpowiedzialność kierownictwo zjednoczenia, do pracy operatywnej z każdą grupą przydzielało ono poszczególnych pracowników z własnych wydziałów fachowych.

Grupy robocze były tworzone z reguły na podstawie łączenia poziomego, tj. łączenia przedsiębiorstw o jednakowym profilu produkcji. Łączenie to ułatwiało organizację wymiany doświadczeń pomiędzy przedsiębiorstwami, wspólne reprezentowanie interesów przez grupę roboczą, współpracę w zakresie planowania wieloletniego itp.; prowadziło także do ujednolicenia stosunków w dziedzinie zbytu i zaopatrzenia i stwarzało przez to korzystne warunki do rozwiązania określonych zadań koordynacji zbytu i zaopatrzenia w stosunku do innych grup roboczych albo zjednoczeń.

W przypadku, gdy chodziło o to, aby jednemu lub kilku dużym przedsiębiorstwom podporządkować określone, z reguły znacznie mniejsze przedsiębiorstwa-dostawców, grupy robocze tworzone na podstawie pionowego łączenia przedsiębiorstw obejmujących kolejne stadia produkcji. W tym przypadku podstawowym zadaniem grupy roboczej była koordynacja zbytu i zaopatrzenia zgrupowanych w niej przedsiębiorstw.

Utworzenie grup roboczych i przedsiębiorstw wiodących oznaczało zawężenie operatywnej samodzielności poszczególnych przedsiębiorstw w pewnych dziedzinach działalności gospodarczej. Nie traktując samodzielności przedsiębiorstw jako celu samego w sobie, dążono w NRD do centralizacji określonych zadań gospodarczych i administracyjnych wewnątrz grupy roboczej lub też bezpośrednio w przedsiębiorstwie wiodącym, gdy było to ekonomicznie bardziej racjonalne od wykonywania tych zadań przez każde z przedsiębiorstw wchodzących w skład grupy z osobna. Dla przedsiębiorstwa wiodącego oznaczało to, że miało ono przejąć organizację zbytu i obsługi klientów, reklamę, badania naukowo-techniczne i dotyczące rozwoju, planowanie wieloletnie oraz roczne, zaopatrzenie przedsiębiorstw w materiały specjalne, składowanie i tworzenie zapasów — dla wszystkich przedsiębiorstw grupy roboczej lub

dla ich części. Tym samym centralizacja zarządzania wyprzedziła niejako proces koncentracji produkcji i stworzyła przez to instytucjonalne warunki do jego przyspieszenia.

W realizowanych w NRD w końcu lat pięćdziesiątych reformach ważne miejsce zajmowała sprawa współpracy i koordynacji działalności przemysłu kluczowego i przemysłu terenowego. Współpracując z terenowymi organami władzy państwowej zjednoczenia (przedsiębiorstwa wiodące) odpowiadały: a) za koordynację produkcji przedsiębiorstw kluczowych i terenowych w skali Republiki, b) za fachowe kierownictwo przedsiębiorstwami terenowymi danej gałęzi przemysłu w dziedzinie produkcji, techniki i organizacji.

Ponieważ, mając obowiązek koordynacji produkcji i zbytu, zjednoczenie (przedsiębiorstwo wiodące) nie nabywało jednocześnie żadnych uprawnień egzekutywnych w zakresie korygowania programu produkcji przedsiębiorstw terenowych, faktyczne efekty tej współpracy były niewielkie.

Oceniając reorganizację aparatu zarządzania, przeprowadzoną w 1958 r., należy stwierdzić, iż przyniosła ona szereg pozytywnych rezultatów. W szczególności osłabiła ona bariery resortowe i stworzyła warunki dla bardziej kompleksowego rozwoju przemysłu w terenie. Utworzenie zjednoczeń przemysłowych przybliżyło operatywne kierownictwo gospodarki narodowej do produkcji, umożliwiło lepsze rozpoznanie potrzeb i możliwości przedsiębiorstw oraz pogłębiło ich specjalizację. Wzrosły również wzajemne dostawy towarów między przedsiębiorstwami w ramach terytorium, objętego zarządem obwodowych rad gospodarczych.

Pozytywne rezultaty tych zmian nie mogły jednak przesłonić faktu, że efektywność wysiłku zmierzającego do usprawnienia gospodarki i udoskonalenia jej systemu zarządzania okazała się ograniczona. Wiązało się to z tym, iż przeprowadzone w NRD w latach 1952 — 1962 reformy sprowadzały się głównie do reorganizacji nadrzędnych w stosunku do przedsiębiorstw szczebli zarządzania bez naruszania istoty centralistycznego systemu.

Połączenie zasad centralnego kierowania z metodami rozrachunku gospodarczego odbywało się nadal na szczeblu przedsiębiorstwa. Instancje bezpośrednio nadrzędne (zjednoczenia) miały charakter administracyjny, a głównym ich zadaniem było sprawne przekazywanie dyrektyw idących z góry. Zjednoczenia nie miały prawa dysponowania funduszami i zyskami przedsiębiorstw i były tylko pośrednio odpowiedzialne za ich działalność gospodarczą.²¹ Administracyjny styl pracy zjednoczeń —

²⁰ Por. Albinowski: *op. cit.*, s. 31 i n.

przy niedostatecznie silnych bodźcach ekonomicznych — powodował niepełne wykorzystanie twórczej inicjatywy załóg. Jednocześnie zjednoczenia pozbawione były bezpośredniego wpływu na rozwój należących do danej branży przedsiębiorstw terenowych, półpaństwowych i prywatnych. Dlatego w dalszym doskonaleniu metod kierowania gospodarką upatruje się obecnie jeden z najistotniejszych środków, umożliwiających pełniejsze ujawnienie i uruchomienie rezerw tkwiących w gospodarce NRD.

WĘGIERSKA REPUBLIKA LUDOWA

W przypadku Węgierskiej Republiki Ludowej należy stwierdzić, iż — w przeciwieństwie do NRD i tym bardziej do ZSRR — od samego początku cechowała ją daleko idąca powściągliwość w reorganizacji jednostek i organów zarządzania.²¹

Pierwszy etap rozwoju mechanizmu funkcjonowania gospodarki narodowej WRL, przedstawiającej się na tory socjalistyczne i startującej do przyspieszonej industrializacji, był zgodny z doświadczeniami innych krajów socjalistycznych. Charakteryzował się on wprowadzeniem i umacnianiem gałęziowego systemu zarządzania silnie scentralizowanego, opartego na nakazach administracyjnych.

Początkowo zarządzanie przemysłem państwowym było w gestii jednego Ministerstwa Przemysłu. Po jego likwidacji powołano do życia (na wzór organizacji zarządzania przemysłem, istniejącej do 1957 r. w NRD i ZSRR) ministerstwa gałęziowe, którym podporządkowano centrale przemysłowe, przekształcone później w centralne zarządy przemysłowe, obejmujące poszczególne grupy produkcyjne w ramach danej gałęzi przemysłu. Podobny system centralnych zarządów wprowadzony został następnie w Ministerstwie Komunikacji, Handlu Wewnętrznego i w innych ministerstwach.

Wkrótce jednak — z powodu postępującego zaniedbywania czy wręcz niewykonywania dostaw kooperacyjnych ze strony przedsiębiorstw należących do innych ministerstw — ministerstwa przemysłowe zaczęły zatracać swój branżowy profil, rozszerzając go stopniowo (w interesie zabezpieczenia podstawowej działalności resortu) przez budowanie własnej bazy przemysłu maszynowego, budowlanego itp.²²

²¹ Por. K. Sobczak i L. Szatmari: *Rady i administracja terenowa w Węgierskiej Republice Ludowej* [w:] *Rady i administracja...*, s. 263 i n.

²² Ilustracją powyższych zjawisk mogą być następujące przykłady: Ministerstwo Budownictwa obejmowało swoim zarządem tylko 56—58% produkcji przemysłu budowlanego, bowiem jeszcze trzy inne ministerstwa i dwie naczelne dyrekcje zajmowały się przemysłem budowlanym. Zarządzanie przemysłem maszynowym

Jednocześnie — wywołany pogłębiającą się specjalizacją produkcji i rozwojem istniejących lub tworzeniem nowych gałęzi przemysłu (np. przemysł samochodowy) — ilościowy wzrost liczby przedsiębiorstw prowadził bądź do zwiększenia liczby ministerstw, bądź do tworzenia nowych centralnych zarządów przemysłowych.²³

Stan ten utrzymywał się bez większych zmian do 1956 r., jednak już po 1953 r. zaczęto dostrzegać i krytykować niektóre jego wady.

Proces odchodzenia od nadmiernie zatomizowanego systemu gałęziowego rozpoczął się na Węgrzech w 1957 r. Typowe dla tego okresu (podobnie jak w ZSRR i NRD — jednakże bez konsekwencji dla kompleksowo-terenowego planowania i zarządzania) były posunięcia częściowe, zmierzające do usunięcia najbardziej widocznych mankamentów, ale nie podważające istoty systemu centralistycznego. Do najważniejszych przedsięwzięć organizacyjnych, podjętych w tym okresie, zaliczyć należy zapoczątkowanie procesu zmniejszania liczby ministerstw gospodarczych i dokonywania fuzji przedsiębiorstw. Przykładowo w 1957 r. połączono w jeden organizm gospodarczy zakłady „Ganz” i „Mavag” i utworzono jedno wielkie przedsiębiorstwo „Ganz-Mavag” z 18 000 zatrudnionych.²⁴ Podobne fuzje przedsiębiorstw były dokonywane w przemyśle jedwabniczym, artykułów powszechnego użytku, barwników, browarnianym, produkcji gazu itp.

O wzroście roli nowo powstałych w wyniku tych przedsięwzięć organizacyjnych wielkich przedsiębiorstw przemysłowych może świadczyć fakt, iż już w 1957 r. osiem z nich prowadziło działalność w zakresie handlu zagranicznego, bez pośrednictwa central podległych Ministerstwu Handlu Zagranicznego.²⁵

było realizowane przez Ministerstwo Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego, Ministerstwo Górnictwa Węglowego (produkcja maszyn górniczych), Ministerstwo Budownictwa (produkcja maszyn budowlanych) oraz inne centralne zarządy. Por. S. Balázs i G. Varga: *Niektóre zagadnienia zarządzania przemysłem socjalistycznym* [w:] *Z problemów kierowania gospodarką*, s. 281 i n.

²³ Np. przemysł maszynowy był poprzednio zorganizowany w jednym centralnym zarządzie przemysłowym, a w roku 1959 — już w trzech zarządach. W 1949 r. w Ministerstwie Przemysłu był jeden departament — eksploatacji, a w roku 1959 w różnych ministerstwach gospodarczych było na ogół już 4—5 departamentów (zatrudnienia, księgowości, planowania i statystyki, produkcji i techniki itp.). Wszystkie one wykonywały te same zadania, które uprzednio realizował jeden departament eksploatacji. Por. Balázs i Varga: *op. cit.*, s. 283.

²⁴ Przedsiębiorstwo „Ganz-Mavag” jest zlikwidowane w Budapeszcie. Produkuje ono m.in. tabor kolejowy, wagony motorowe, podnośniki i dźwigi, mosty i konstrukcje stalowe oraz turbiny wodne.

²⁵ Por. S. Grużewski: *Eksperyment węgierski. Przedsiębiorstwa przemysłu maszynowego bezpośrednimi eksporterami swoich wyrobów*, „Organizacja — Samorząd — Zarządzenie” 1965, nr 9.

Powyższe zmiany organizacyjne w przemyśle węgierskim były wrazem postępującego procesu koncentracji produkcji przemysłowej. Koncentracja ta była realizowana dwiema drogami: a) bezpośrednio przez rozbudowę istniejących i budowę nowych wielkich przedsiębiorstw oraz b) pośrednio — w drodze centralizacji, tj. łączenia ze sobą zakładów już istniejących.

Ta druga forma koncentracji produkcji przemysłowej została wykorzystana w niespotykanej dotychczas — tak w WRL, jak i w innych krajach socjalistycznych — skali po 1962 r. W tym właśnie roku podjęte zostały decyzje, przewidujące utworzenie w ciągu dwóch-trzech lat w miejsce 1500 istniejących dotychczas zakładów — około trzystu wielkich przedsiębiorstw przemysłowych, które dzięki likwidacji niektórych centralnych zarządów miały być bezpośrednio podporządkowane odpowiednim ministerstwom.

Zgodnie z Uchwałą Rządu nr 2 z 29 I 1963 r. scalanie było realizowane w trzech formach:

1) Dużych przedsiębiorstw jednozakładowych, podporządkowanych bezpośrednio ministerstwom.

2) Koncernów, tj. dużych przedsiębiorstw wielozakładowych, powstałych w wyniku połączenia kilku przedsiębiorstw na zasadzie układu pionowego bądź podobieństwa produkcji. W ich skład wchodziły również na prawach zakładów biura projektowe i instytuty naukowo-badawcze. Przedsiębiorstwami scalonymi kierowali dyrektorzy generalni, podporządkowani bezpośrednio odpowiednim ministrom. Zakłady wchodzące w ich skład pozbawione były w zasadzie osobowości prawnej i prowadziły ograniczony rozrachunek gospodarczy. Przy dyrektorach generalnych istniały kolegia dyrektorów fabryk (zakładów) jako organ doradczy.²⁶

3) Trustów, grupujących jednozakładowe przedsiębiorstwa o jednakowym profilu produkcji.²⁷ Był to odpowiednik tworzonych po 1957 r. NRD-owskich i radzieckich zjednoczeń branżowych, przy czym stopień integracji przedsiębiorstw w truście był nieco większy. W skład trustu mogły wchodzić również instytuty naukowo-badawcze, laboratoria, biura projektowe, jednostki zaopatrzenia itp. Przedsiębiorstwa wchodzące w skład trustu posiadały osobowość prawną, były prowadzone według zasad rozrachunku gospodarczego, jednak — w przeciwieństwie do przedsiębiorstw podległych bezpośrednio ministerstwom — nie posiadały samo-

²⁶ Por. Zarządzenie Rady Ministrów Nr 23 z 19 IX 1964 r. o sytuacji prawnej dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych. Roczny zbiór aktów prawnych za 1964 r., s. 197 i n. (przedruk z „Magyar Kozlony”).

²⁷ Trusty istnieją na Węgrzech od 1951 r.

dzielności majątkowej. Oznaczało to, iż zarząd trustu (dyrektor generalny trustu i kolegium dyrektorów przedsiębiorstw jako organ doradczy) mógł swobodnie dysponować ich środkami. Plan trustu ustalał minister resortowy, a plan przedsiębiorstw — dyrektor generalny trustu. W sumie jednostką samodzielną było nie przedsiębiorstwo, lecz trust, który zawierał umowy, rozliczał się z budżetem i odpowiadał przed nim za zobowiązania podległych przedsiębiorstw. Dyrektora generalnego trustu oraz jego zastępców powoływał (i odwoływał) właściwy minister resortowy. Prawo powoływania dyrektorów przedsiębiorstw i ich zastępców miał bądź minister, bądź dyrektor generalny trustu, jeśli takie prawo zostało nań scedowane przez tego pierwszego. Skład organu doradczego dyrektora trustu — kolegium dyrektorów — oraz jego kompetencje były również ustalane przez ministra odpowiedniego resortu.

Skala scaleń przedsiębiorstw była w poszczególnych gałęziach różna. W przemyśle maszynowym liczba przedsiębiorstw w połowie 1963 r. zmniejszyła się ze 183 do 118. Reorganizacją objęto 21,1% wszystkich przedsiębiorstw tej gałęzi, zatrudniających 36,7% pracowników. W przemyśle bawełnianym wszystkie wykańczalnie zostały scalone w jedno wielkie przedsiębiorstwo. Ogólna liczba przedsiębiorstw w przemyśle lekkim zmniejszyła się z 223 do 72, natomiast w ministerstwie z 20 centralnych zarządów pozostawiono tylko 8. W sumie, według niektórych wyliczeń, przedsięwzięcia organizacyjne w przemyśle lekkim przyniosły oszczędności rzędu kilkuset milionów forintów.²⁸

W wyniku rozpoczętej w 1962 r. reorganizacji przemysłu węgierskiego liczba przedsiębiorstw spadła z 1 309 w 1961 r. do 894 w 1963 r. i 862 — w 1964 r.²⁹ Osiągnięty dzięki temu stopień koncentracji produkcji na Węgrzech był o wiele wyższy niż w Związku Radzieckim i NRD. Obrazuje to poniższe zestawienie przedstawiające procentowy udział przedsiębiorstw przemysłowych według liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwach ogółem w 1965 r.

Podczas gdy na Węgrzech w przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 1 000 robotników pracowało w 1965 r. 81,4% ogółu zatrudnionych w przemyśle przetwórczym³⁰, to w ZSRR — 59,3%, w NRD — 40,6%, w NRF — 40%, w Wielkiej Brytanii — 30,8%, w USA — 30,5%, w Japonii — 25,8% i we Francji — 21 procent.³¹ Poziom koncentracji siły roboczej w dużych przedsiębiorstwach Węgier, ZSRR i NRD wyższy

²⁸ Por. A. F. Trubaczejew: *Kak upravljajutsia przedpriatija w socialistycznych stranach*, wyd. Ekonomika, Moskwa 1967, s. 124.

²⁹ Por. *Ibid.*, s. 124.

³⁰ W Polsce — 62,2%.

³¹ J. Bielajew, Ł. Siemienowa: *Strany SEW w mirowoj ekonomikie. Mieżdunarodnyje otnoszenija*, Moskwa 1967, s. 99.

Tab. 2. Procentowy udział przedsiębiorstw przemysłowych według liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwach ogółem w 1965 r.
 Prozentualer Anteil der Industriebetriebe nach der Zahl der Arbeitskräfte in den Betrieben insgesamt im Jahre 1965

Kraj	do 500 zatrudn.	od 501 do 1000 zatrudn.	od 1001 do 3000 zatrudn.	od 3001 do 5000 zatrudn.	od 5001 do 10000 zatrudn.	powyżej 10 000 zatrudn.	Razem
Węgry	10,0	8,6	16,5 *	29,8 **	20,4	14,7	100,0
ZSRR ***	24,2	16,2	26,0	22,3		11,3	100,0
NRD	42,7	16,8	22,2	7,6	8,2	2,5	100,0

* od 1001 do 2000 zatrudn.

** od 2001 do 5000 zatrudn.

*** 1964 r.

Źródło: J. Bielajew, E. Siemienowa: *Strany SEW w mirowej ekonomice. Międzynarodownyje odnoszenija*, Moskwa 1967, s. 98.

niż w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych, jest — jak się wydaje — w dużym stopniu zdeterminowany niższym poziomem technicznego uzbrojenia pracy, szczególnie zaś niższym poziomem automatyzacji procesów wytwórczych.

Dokonana na Węgrzech w latach 1962—1963 reorganizacja przemysłu przyniosła szereg pozytywnych rezultatów. W szczególności stworzone zostały instytucjonalne warunki dla lepszego gospodarowania środkami trwałymi, przyspieszenia postępu technicznego, przestrzegania właściwych norm technologiczno-produkcyjnych oraz badania popytu i warunków sprzedaży — tak na rynku krajowym, jak i zagranicznym.

Zrealizowane na początku lat sześćdziesiątych przedsięwzięcia organizacyjne umożliwiły jednocześnie zmniejszenie liczby ministerstw przemysłowych. W końcu 1965 r. działało na Węgrzech już tylko 5 ministerstw przemysłowych, a mianowicie: przemysłu lekkiego, przemysłu ciężkiego, przemysłu maszynowego i hutnictwa, przemysłu spożywczego oraz budownictwa (łącznie z przemysłem materiałów budowlanych). Ponadto funkcjonowały ministerstwa: handlu wewnętrznego, handlu zagranicznego, finansów oraz Komitet Planowania Gospodarczego. Przemysł terenowy był nadzorowany w odpowiednim zakresie przez ministra przemysłu lekkiego i ministra przemysłu spożywczego.³²

³² Por. Z. Rybicki: *Zarządzanie gospodarką socjalistyczną na tle przekształceń ustrojowych*, PWN, Warszawa 1969, s. 127 i n.

Reorganizacja przemysłu zmieniała również w poważnym stopniu styl pracy ministerstw. Dzięki przejęciu całości funkcji operatywnego zarządzania przez kierownictwa scalonych przedsiębiorstw, na pierwszy plan w pracy ministerstw wysunęły się zagadnienia ogólne, takie jak: planowanie perspektywiczne, postęp techniczny, międzynarodowy podział pracy itp., a nie drobiazgowo ingerowanie w sprawy podległych im jednostek.

W trakcie reorganizacji przemysłu ujawniły się również pewne następstwa negatywne. W szczególności — na skutek gwałtownego zmniejszenia się liczby kierowniczych stanowisk — byli dyrektorzy, ich zastępcy, główni księgowi itp. byli bardziej zainteresowani walką o stanowiska niż czuwaniem nad prawidłową realizacją zadań planowych.³³

Postępującej koncentracji produkcji towarzyszyły procesy monopolizacji. Dla przykładu, przeprowadzona w latach pięćdziesiątych koncentracja produkcji skarpetek dla dzieci w jednym przedsiębiorstwie, produkcji pończoch jedwabnych — w dwóch, produkcji proszku do prania — w jednym przedsiębiorstwie itp., doprowadziła do całkowitej eliminacji konkurencji i poważnych braków w zaopatrzeniu rynku.³⁴

Mimo, iż przeważająca część scaleń miała swoje ekonomiczne uzasadnienie, zdarzały się i takie, o których realizacji w większym stopniu decydowała administracyjna wygoda zarządzania większą jednostką, niż wzgląd na ekonomiczną racjonalność (np. połączenie wszystkich browarów rozrzuconych po całym kraju w jedno wielkie przedsiębiorstwo „Browar Węgierski” itp.).

Poza zmianami natury organizacyjnej, które na Węgrzech były daleko bardziej powściągliwe niż w ZSRR i NRD, i w odróżnieniu od tych ostatnich polegały na ewolucyjnym doskonaleniu systemu zarządzania resortowo-branżowego³⁵, przeprowadzono również na przełomie lat pięć-

³³ Por. Kleer: *op. cit.*, s. 72.

³⁴ Por. J. Fenyó, J. Garam i F. Zala: *Statsztikai Szemle*, 1954, nr 12. Cytuję za Jakubowiczem: *op. cit.*, s. 21.

³⁵ Przyczyn niepodjęcia przez Węgry w końcu lat pięćdziesiątych kursu na realizację w zarządzaniu koncepcji kompleksowo-terytorialnej (ZSRR) czy też branżowo-terytorialnej (NRD) należy — jak się wydaje — doszukiwać w tym, że gospodarka terenowa nie stanowiła w tym kraju rozwiniętego ekonomicznie układu. Dla przykładu tylko w samym Budapeszcie, największym ośrodku przemysłowym Węgier, skoncentrowało się około 60% przemysłu krajowego i około 80% wszystkich zakładów przemysłu maszynowego, w związku z czym w budżecie terenowym, stanowiącym 11% budżetu państwa, dochody własne (wpłaty przemysłu terenowego, podatki i opłaty lokalne) wynoszą zaledwie 50% całości aktywów. Por. Rybicki: *op. cit.*, ss. 123—124 i 127—128, W. Stankiewicz: *Węgry i Madziarzy*, KiW, Warszawa 1967, s. 45 i n.

dziesiątych i sześćdziesiątych szereg zmian o charakterze ekonomiczno-funkcjonalnym.

Proces odchodzenia od nadmiernej centralizacji w zarządzaniu, zwiększania samodzielności przedsiębiorstw³⁶ i stałego zmniejszania liczby wskaźników dyrektywnych został zapoczątkowany w 1957 r. Szczególna uwaga reformatorska została wówczas skoncentrowana na doskonaleniu form materialnego zainteresowania. Dotychczas jedynym źródłem premiowania był fundusz dyrektorski tworzony z zysku planowego. Jego wielkość była ustalana przez właściwe ministerstwo i Ministerstwo Finansów, w formie określenia sumy potrąceń na fundusz (w przeliczeniu na jednego zatrudnionego) w wysokości od 110 do 220 forintów; 50% tej sumy dyrekcja przedsiębiorstwa otrzymywała bez żadnych warunków wstępnych, natomiast pozostałą część — gdy plan został wykonany. Środki funduszu dyrektorskiego były źródłem wypłat nagród i premii dla pracowników oraz szły na cele socjalno-kulturalne. O sposobie wykorzystania tego funduszu decydował dyrektor przedsiębiorstwa w porozumieniu z radą fabryczną. Środki, których przedsiębiorstwo w danym roku nie wykorzystywało, mogły być wykorzystane w roku następnym.

W 1957 r. zreformowano system wynagrodzeń za pracę: zlikwidowano nadmierne dysproporcje płacowe pomiędzy różnymi gałęziami przemysłu, odstąpiono od centralnego ustalania szczegółowych siatek płac na rzecz ustalenia w planie tylko jednego wskaźnika dyrektywnego z tego zakresu — wskaźnika średniej płacy, zwiększono udział stałej części płac (taryfowej stawki płacy) w wynagrodzeniu ogółem i zmodyfikowano warunki premiowania.

System premiowania został silniej, niż dotychczas, powiązany z nowymi metodami planowania. Przedsiębiorstwa, które planowały odważnie, otrzymywały znacznie wyższe premie, niż te przedsiębiorstwa, które planowały z dużą ostrożnością i dzięki wysokiemu przekroczeniu osiągały dawniej takie same, bądź lepsze wyniki od tych pierwszych. Jednocześnie wysokość premii, uzależniona dotychczas od wykonania wskaźników planu, została odtąd powiązana z wynikami uzyskanymi w porównaniu z efektami roku poprzedniego.

Źródłem wypłat premii stał się — poza dysponującym niewystarczającymi środkami funduszem dyrektorskim — utworzony w 1957 r. fundusz udziału w podziale zysku. Fundusz ten był tworzony z zysku

³⁶ Istotne może tu być przypomnienie, iż w dokumentach o reformie gospodarczej w NRD nie używa się pojęcia „samodzielność” przedsiębiorstw, lecz pojęcie „własna odpowiedzialność” (Eigenverantwortlichkeit). Porównanie zakresu samodzielności przedsiębiorstw węgierskich i NRD-owskich wydaje się potwierdzać tezę, iż nie jest to różnica tylko semantyczna.

ponadplanowego w drodze ustalenia przez organy nadrzędne współczynnika udziału pracowników w zysku, wyrażonego w dniach taryfowej stawki płacy za każdy procent osiągniętej poprawy w porównaniu z rokiem ubiegłym. Wysokość współczynnika oscylowała w granicach od 0,4 do 4 dni taryfowej stawki płacy. Od 1961 r. współczynnik udziału pracowników w zysku był ustalony na okres pięciu lat.

O podziale środków tego funduszu między pracowników decydowała rada fabryczna. Wysokość wypłat była bezpośrednio uzależniona od taryfowej stawki płacy, stażu i jakości pracy oraz zdyscyplinowania poszczególnych pracowników. Maksymalna ich wysokość nie mogła jednak przekraczać indywidualnego miesięcznego wynagrodzenia.

W 1957 r. z funduszu udziału w podziale zysku wypłacono pracownikom 703 mln forintów, w 1958 r. — 798 mln forintów (4—4,5% rocznego funduszu płac), w 1959 r. — 900 mln, w 1960 r. — 1,1 mld, a w latach 1961 i 1962 — po 1,3 mld forintów. Premie wypłacone z tego funduszu wyniosły około 15—16% zysku ponadplanowego. Wraz ze wzrostem rozmiarów funduszu udziału w podziale zysku podjęto jednocześnie kroki w kierunku silniejszego powiązania tego wzrostu z jakościowymi wskaźnikami pracy przedsiębiorstw.³⁷

Od 1964 r. zamiast poprzedniej metody tworzenia funduszu udziału w podziale zysku, opartej na procentowej poprawie wskaźnika rentowności, zaczęto stosować formę materialnego zainteresowania wiążącą wysokość tego funduszu ze wzrostem bezwzględnej masy zysku. Przy tym systemie na wzrost funduszu w równym stopniu wpływał wzrost zysku ponadplanowego osiągnięty dzięki zwiększeniu rozmiarów produkcji, jak i dzięki poprawie jej rentowności.

Odejście w 1957 r. od centralnego planowania szczegółowych siatek płac na rzecz ustalania w planie tylko jednego wskaźnika dyrektywnego z tego zakresu, a mianowicie wskaźnika średniej płacy, rozszerzyło w poważnym stopniu operatywną samodzielność przedsiębiorstw w gospodarowaniu funduszem płac. Wkrótce jednak w konfrontacji z praktyką okazało się, iż w interesie wzrostu dyscypliny płac, oszczędności pracy żywej i stałej poprawy organizacji pracy niezbędne jest uzupełnienie tego systemu dodatkowymi środkami oddziaływania typu pośredniego.

Jednym z nich było wprowadzone w 1959 r. opodatkowanie funduszu płac, wpłacane przez przedsiębiorstwa do budżetu państwa. Od opodatkowania zwolniony był fundusz płac organizacji i instytucji budżetowych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych, przemysłu piekarniczego, spożywczego, mleczarskiego i konserwowego, handlu

³⁷ Por. *Finansy promyszlennych priedpriyatij stran SEW*, wyd. Finansy, Moskwa 1964, s. 101—102; *Sowierszenstwowanieje form upravlen'ja promyszlennostju w jewropiejskich stranach narodnoj diemokratii*, wyd. Ekonomizdat, Moskwa 1961, s. 96.

wewnętrznych i zagranicznych, przedsiębiorstw gastronomicznych, teatrów, cyrków, wydawnictw oraz przedsiębiorstw komunalnych. Stawka opodatkowania była jednakowa dla wszystkich przedsiębiorstw i wynosiła 15%. Podatek płacowy był jedną z form przejmowania zysku przedsiębiorstw przez państwo, przy czym przejęcie to było realizowane proporcjonalnie do poniesionych przez nie nakładów pracy żywej.

Inną formą udziału przedsiębiorstw w zysku był utworzony na Węgrzech w 1955 r. fundusz rozwoju przedsiębiorstwa. Potrącenia na ten fundusz były ustalane przez odpowiednie ministerstwo i Ministerstwo Finansów w wysokości do 10% zysku ponadplanowego. Był on źródłem finansowania inwestycji ponadplanowych i remontów kapitałnych; 25% tego funduszu mogło być wykorzystane na realizację inwestycji socjalno-kulturalnych. Zgromadzone na nim środki znajdowały się w wyłącznej gestii przedsiębiorstwa i nie mogły być przejęte przez organy nadrzędne.³⁸

Istniejący do 1959 r. system zarządzania nie sprzyjał rozwojowi postępu technicznego. W latach 1957—1958 nakłady na finansowanie przedsięwzięć z tego zakresu obciążały koszty własne przedsiębiorstw, co przy obowiązującym systemie powiązania bodźców materialnego zainteresowania z zyskiem (rentownością) wpływało hamująco na modernizację produkcji.³⁹ Instytuty naukowo-badawcze nie mając wystarczających środków budżetowych dążyły do otrzymywania jak największej liczby zleceń od przedsiębiorstw, odrywając się tym samym od realizacji własnych zadań planowych.

W celu likwidacji chociażby niektórych tylko czynników hamujących proces unowocześniania produkcji utworzono w 1959 r. fundusz rozwoju technicznego. Fundusz ten był tworzony w drodze włączania wydatków na postęp techniczny do obowiązujących cen zaopatrzeniowych. Stawki potrąceń na fundusz były zróżnicowane według gałęzi i wynosiły od 0,1% cen zaopatrzeniowych w przemyśle spożywczym i tekstylnym, do 8% — w przemyśle sprzętu precyzyjnego.⁴⁰ Część funduszu mogła być oddawana w gestię organów nadrzędnych (trustów,

³⁸ Por. *Trubaczejew: op. cit.*, s. 121.

³⁹ Np. jedna z fabryk rowerów dokonała w 1958 r. pewnych zmian konstrukcyjnych i dzięki poprawie jakości swych wyrobów chciała wejść na rynki zagraniczne. Jednostkowy wzrost kosztów wyprodukowania roweru o 170 forintów postawił przedsiębiorstwo w niekorzystnej sytuacji, gdyż efekty unowocześnienia produkcji mogły się pojawić dopiero w okresie późniejszym, a dodatkowe koszty musiały być pokryte już w danym roku — w drodze zmniejszenia zysku i funduszy materialnego zainteresowania. Jest oczywiste, iż z podobnych powodów we wprowadzaniu nowych i unowocześnianiu starych wyrobów przedsiębiorstwa nie były zainteresowane. Por. *Z problemów kierowania gospodarką...*, s. 303.

⁴⁰ Por. *Finansy promyszlennych przedpriyatij stran SEW*, s. 104.

koncernów i ministerstw). Z funduszu finansowane były prace eksperymentalno-badawcze, związane z produkcją nowych wyrobów, modernizacją urządzeń, doskonaleniem procesów technologicznych, wypróbowywaniem i wdrażaniem ważniejszych wniosków racjonalizatorskich i wynalazków itp.

Dotychczasowy system budżetowego finansowania gałęziowych instytutów naukowo-badawczych został zastąpiony systemem samofinansowania, opartym na realizacji przez nie zleceń przedsiębiorstw opłacanych ze środków funduszu rozwoju technicznego. W przypadku konieczności uzupełnienia środków tego funduszu przedsiębiorstwo mogło otrzymać krótkoterminowy kredyt bankowy o czasokresie zwrotu od 1 do 3 lat.

W rezultacie powyższych zmian fundusz rozwoju technicznego wyniósł w 1962 r. około 2 mld forintów, tj. 1,1% wartości produkcji globalnej przemysłu, 9,4% funduszu płac, 12,5% całości nakładów inwestycyjnych w przemyśle. Środki tego funduszu były skupione przede wszystkim w takich gałęziach, jak: przemysł maszynowy — 66%, chemiczny — 13%, metalurgiczny — 8%. W sumie, mimo iż udział tych gałęzi w globalnej produkcji przemysłu wynosił 51%, przypadało na nie aż 87% wszystkich środków funduszu rozwoju technicznego. Średnioroczne tempo wzrostu rozmiarów tego funduszu wynosiło w latach 1959—1962 około 14%. W związku z koniecznością podniesienia poziomu technicznego przedsiębiorstw, wzrost ten był relatywnie szybszy od wzrostu produkcji przemysłowej. Ocenia się, iż w 1962 r. wartość produkcji przemysłowej w porównaniu z rokiem 1959 wzrosła o 33%, natomiast rozmiary funduszu rozwoju technicznego — o 49%.⁴¹ Od 1964 r. rozszerzono zakres wykorzystania środków tego funduszu na finansowanie opanowania produkcji nowych wyrobów, włącznie z serią zerową.

W rezultacie podjętych przedsięwzięć w latach 1959—1962 rozmiary prac naukowo-badawczych zwiększyły się na Węgrzech o 50%, a rozmiary prac z zakresu postępu technicznego w przedsiębiorstwach — o 130%.⁴²

Wykorzystanie kategorii zysku do oceny działalności przedsiębiorstw zrodziło konieczność przeprowadzenia regulacji dotychczasowych cen zaopatrujących w przemyśle, które ze względu na to, iż dość często nie pokrywały kosztów własnych, dezorientowały zarówno dostawców, jak i odbiorców. Zainteresowanie problematyką cen

⁴² „Ipargazdaság” 1964, nr 11, s. 34—36. Cytuję za Trubaczejew: *op. cit.*, s. 122.

⁴³ „Népszabadság” z 12 XII 1963 r. Cytuję za Trubaczejew: *op. cit.*, s. 122.

związane było w owym czasie z efektywnością produkcji, inwestycji i handlu zagranicznego.

Podstawowym zadaniem przeprowadzonej na Węgrzech 1 stycznia 1959 r. regulacji cen zaopatrzeniowych była likwidacja wysokich dotacji państwowych, wypłacanych dotychczas dla wielu gałęzi. Dla przykładu, w przemyśle węglowym dotacje wynosiły 85% poziomu cen zaopatrzeniowych, w hutnictwie żelaza — 27% itp. W wyniku regulacji zysk planowy został ustalony na poziomie 2—5% rzeczywistych kosztów własnych 1956 r., bądź 9—10% planowych kosztów własnych z 1958 r. Jednocześnie skorygowane zostały taryfy opłat za energię elektryczną i usługi transportowe. W rezultacie powyższych posunięć poziom cen w przemyśle wzrósł średnio o 53,8%, w tym w grupie A — o 70% i B — 16%.⁴³

Równoległe z regulacją cen zaopatrzeniowych przeprowadzono na Węgrzech w 1959 r. przewartościowanie środków trwałych, zrewidowano stawki amortyzacyjne oraz zmieniono sposób wykorzystania potrąceń amortyzacyjnych. Średnio stawki potrąceń amortyzacyjnych w przemyśle wzrosły od 5,7 do 7,1%, a udział w tych potrąceniach środków przeznaczonych na remonty kapitałne — od 50 do 60%. Jednocześnie utworzono specjalny fundusz remontów kapitałnych i oddano go w gestię przedsiębiorstw. Ponieważ w latach 1959—1960 fundusz ten był wykorzystany przez przedsiębiorstwa tylko w 75,5 i 71,6%, postanowiono, aby o sposobie rozdysponowania 10% środków zgromadzonych na tym funduszu między podległe przedsiębiorstwa decydowały organy nadrzędne.⁴⁴

Przeprowadzone w 1959 r. przewartościowanie środków trwałych nie spełniło — zdaniem ekonomistów węgierskich — pokładanych w nim nadziei. W szczególności, na skutek zaniżonej wyceny starych środków trwałych, koszty własne w przedsiębiorstwach przestarzałych technicznie były dość często niższe niż w przedsiębiorstwach nowoczesnych. Jednocześnie zbyt wysokie stawki potrąceń amortyzacyjnych w przemyśle aluminiowym (23%), elektrotechnicznym (30%) i transporcie kolejowym (30%) okazały się nierealne.⁴⁵

W związku z powyższym w końcu 1944 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów Węgier podjął decyzję o przeprowadzeniu pełnej inwentaryzacji i szczegółowej wyceny środków trwałych, wykorzystując doświadczenia już zakończonego przewartościowania środków w przemyśle metalurgicznym. Inwentaryzacja ta była przeprowadzona w oparciu o nowe, uściślone ceny i okresy eksploatacji środków trwałych.

⁴³ *Finansy promyszlennych priedpriyatij stran SEW*, s. 93—94.

⁴⁴ Por. *Ibid.*, s. 116.

⁴⁵ Por. *Trubaczejew: op. cit.*, s. 125—126.

Mimo znacznych osiągnięć, jakie odnotowano na Węgrzech w latach 1961—1965 w zakresie ilościowego wzrostu środków trwałych, w działalności inwestycyjnej pojawiły się w tym okresie poważne niedociągnięcia. Zaniżanie wartości inwestycji przy opracowywaniu kosztorysów stało się zwykłą codziennością. W samym tylko 1964 r. program inwestycji pozalimitowych był rewidowany 38 razy, a ich wartość początkowa wzrosła o 47%. Wydłużenie cykli inwestycyjnych i nadmierne rozdrobnienie środków prowadziło do wzrostu inwestycji niezakończonych i wydłużenia okresu zwrotu poniesionych nakładów. Dla przykładu, o ile w latach 1958—1960 wzrost dochodu narodowego o 1% wymagał zwiększenia środków trwałych o 2,12%, to w latach 1961—1965 wymagał już ich zwiększenia o 3,9%.⁴⁶

W interesie zahamowania tendencji do pogarszania się efektywności wykorzystania środków trwałych należało materialnie zainteresować załogi przedsiębiorstw w racjonalizacji ich zagospodarowania. Celowi temu miało służyć wprowadzone 1 stycznia 1964 r. oprocentowanie środków trwałych i obrotowych w wysokości 5% ich wartości brutto. W przedsiębiorstwach budowlanych oprocentowaniu podlegały tylko środki obrotowe. Od oprocentowania zwolnione były zapasy towarowe wielkich przedsiębiorstw przemysłowych, pełniących funkcje organów zaopatrzenia, oraz zapasy w przemyśle spożywczym, związanym z rolnictwem (zadecydowała o tym sezonowość dostaw i konieczność przeciwdziałania zwyżce cen). W przemyśle konserwowym, chłodniczym, drobiarskim i winniczym oprocentowanie środków miało być wprowadzone po zreformowaniu obowiązujących w tych gałęziach cen zaopatrzeniowych.

W celu skrócenia terminów oddawania obiektów do użytku wprowadzono w 1964 r. w formie eksperymentu nowy system rozliczeń w budownictwie, polegający na finansowaniu prac budowlanych — w obiektach o wartości do 2 mln forintów — jedną sumą po ukończeniu budowy. Organizacje budowlane pokrywały koszty budowy do czasu jej zakończenia ze środków własnych i oprocentowanych kredytów bankowych. Kredyt na dokończenie inwestycji nie oddanych w terminie podlegał wyższemu oprocentowaniu. Przedterminowe oddanie obiektu do użytku dawało organizacjom budowlanym prawo do otrzymania części uzyskanych z tego tytułu oszczędności i zysku, natomiast niedotrzymanie terminu pociągało za sobą materialną odpowiedzialność.

Reasumując należy stwierdzić, iż powściągliwość w zmianach natury organizacyjnej przy jednoczesnej aktywizacji działalności reformatorskiej o charak-

⁴⁶ „Figyelő” 1966, nr 9, cytuję za Trubaczejew: *op. cit.*, s. 126.

terze ekonomiczno-funkcjonalnym przyniosły na Węgrzech dobre rezultaty. Świadczą o tym chociażby pozytywne zmiany w stopie życiowej, które w latach 1957—1965 były na Węgrzech dużo większe, niż w innych krajach socjalistycznych.⁴⁷

Średnie roczne wskaźniki tempa wzrostu dochodu narodowego, produkcji przemysłowej, wydajności pracy i eksportu, charakteryzujące — oczywiście w sposób przybliżony — efektywność przeprowadzonych w tym okresie reform, kształtowały się na Węgrzech równie korzystnie. Ilustruje to tabela 3.

Tab. 3. Średnie roczne tempo wzrostu dochodu narodowego, produkcji przemysłowej, wydajności pracy i eksportu w %
Mittlerer Jahresanstieg des Nationaleinkommens, der Industrieproduktion, der Arbeitsproduktivität und des Exports in %

Kraj	Lata	Dochód narodowy a)	Produkcja przemysłowa	Wydajność pracy b)	Eksport c)
Węgry	1951—1955	5,7	13,2	3,9	13,1
	1956—1960	6,0	7,6	4,1	7,6
	1961—1965	4,5	7,5	4,9	11,6
NRD	1951—1955	13,2 c)	13,8	9,1	26,1
	1956—1960	7,4 c)	9,2	7,8	11,3
	1961—1965	3,5 c)	6,0	5,6	6,8
ZSRR	1951—1955	11,3	13,2	8,3	13,8
	1956—1960	9,2	10,4	6,5	10,1
	1961—1965	6,6	8,6	4,6	8,1

a) w cenach stałych; b) tylko pracowników grupy przemysłowej zatrudnionych w przemyśle społecznym; c) w cenach bieżących.

Źródło: Zestawienie własne oparte na liczbach zaaczerpniętych z — *Rozwój gospodarczy krajów RWPG 1950—1968*, GUS, Warszawa 1969, ss. 44, 47, 49; „Woprosy ekonomiki” 1967, nr 11, s. 99.

Wszystkie te osiągnięcia nie mogły jednak przesłonić faktu, iż wobec wyczerpywania się ekstensywnych źródeł i rezerw rozwoju gospodarczego, niezbędne było dalsze doskonalenie systemu zarządzania i kierowania. Wyrazem uznania tej konieczności jest realizowana obecnie na Węgrzech reforma ekonomiczna.

⁴⁷ Wskaźnik dochodów realnych robotników i urzędników osiągnął na Węgrzech w roku 1965 ponad 180 wobec 100 w 1949 r., 87,5 w 1952 r. i 121,8 w 1955 r., a u chłopów ponad 170 wobec 100 w 1949 r. i 121 w roku 1955. Por. Kleer: *op. cit.*, s. 69.

РЕЗЮМЕ

Вследствие роста производительных сил и повышения культурного уровня жизни общества, почти все социалистические страны вошли ныне в новый, качественно отличный этап совершенствования системы хозяйственного руководства. Внесение в эту систему новых решений, включенных в свою очередь в комплексные программы действий, стало возможным между прочим и потому, что введенные до сих пор реформы создали ситуацию, позволяющую их осуществление. Доказательству обоснованности этого тезиса и посвящается данная статья, являющаяся попыткой составления и анализа определенного комплекса проблем управления народного хозяйства в СССР, ГДР и Венгрии в процессе их развития (до 1965 года).

ZUSAMMENFASSUNG

Infolge der Steigerung der Produktionskräfte und des Lebensstandards der Gesellschaft treten jetzt fast alle sozialistischen Länder in einen neuen — qualitativ unterschiedlichen — Abschnitt der Vervollkommnung des Wirtschaftsleitungssystems. Die Einführung in dieses System neuer Lösungen in Form von komplexen Tätigkeitsprogrammen war u.a. dadurch möglich, dass die bisherigen Reformen einen Zustand herbeiführten, der diesen neuen Abschnitt zuliess. Die Richtigkeit dieser These zu beweisen, ist Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes. Er bildet einen Versuch einer Zusammenstellung und Analyse des gegebenen Problemkomplexes der Volkswirtschaftsführung der SU, DDR und Ungarns in ihrem Entwicklungsprozess (bis 1965).

Pap. druk. sat. III kl. 80 g

Format B5 (70×100)

Stron druku: 32

Annales UMCS, Lublin 1972

Drukarnia Uniwersytecka w Lublinie

Zam. nr 241 z dn. 15 VI 72

Nakład: 600+50 egz. — B-4

Maszynopis otrzymano 15 VI 1972 r.

Druk ukończ.: XII 1972 r.
