

WOJCIECH MUSZALSKI (Warszawa)

Rozwój prawnych form organizacji i zarządzania gospodarką państwową w PRL

I. Wstęp. II. Okres budowy podstaw gospodarki socjalistycznej. III. Okres industrializacji i centralizacji zarządzania. IV. Okres przemian organizacyjnych. V. Okres przemian planistycznych.

I

Jubileusz 25-lecia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej skłania do podsumowania osiągnięć, do spojrzenia z perspektywy na miniony okres. W okresie tym dokonały się liczne przeobrażenia, które składają się na jego historię. Jeden z wycinków tej historii stanowią przemiany systemów organizacji zarządzania gospodarką narodową, a ściślej państwowym pionem tej gospodarki. Gospodarka państwowa w tym okresie odegrała bowiem nie tylko decydującą rolę, ale w zakresie produkcji przemysłowej stanowi prawie że całkowitą podstawę wytwórczości.

System organizacji gospodarki państwowej zależy w szczególności od następujących czterech czynników:

- organizacji przedsiębiorstw państwowych,
- organizacji jednostek bezpośrednio nadrzędnych nad przedsiębiorstwami,
- organizacji naczelných organów administracji państwowej,
- zastosowanych metod planistyczno-finansowych.

O systemie organizacji zarządzania gospodarką państwową współdecydują wszystkie wymienione cztery czynniki, między którymi zachodzi ścisła współzależność. Zmiana dokonana w zakresie jednego z nich rzutuje na zmiany w pozostałych, dlatego też przy periodyzacji rozpatrywanego czasu na okresy historyczne należy się nimi posłużyć łącznie. Trzeba ustalić podstawowe zasady, jakie odnosiły się do każdego z tych czynników w każdym z okresów. Jak się okaże, zasady te były oparte na jednolitych podstawach, dzięki czemu udaje się wykazać wśród wszystkich czterech czynników takie zbieżności, jakie pozwolą na dokonanie periodyzacji minionego okresu na odpowiednie podokresy.

Trzy pierwsze czynniki odnoszą się do systemu organizacji poszczególnych ogniw gospodarki państwowej. W całym rozpatrywanym okresie występowały one jednocześnie, tworząc zasadniczo trzyszczeblową z nieistotnymi wyjątkami organizację gospodarki państwowej. Czwarty czynnik, oznaczony skrótowo metodami planistyczno-finansowymi, decyduje o wzajemnych powiązaniach, jakie mają miejsce między jednostkami tej trzyszczeblowej organizacji gospodarki państwowej. Nie chodzi tu tyle o formę tych powiązań w pionie, co o ich istotę. Czynnika tego przy rozpatrywaniu całokształtu organizacji gospodarki nie można wyeliminować. Jego bowiem wymogi i cele decydują o formach kształtowania się organizacji poszczególnych szczebli zarządzania gospodarką państwową. Podstawy tego czynnika tkwią w założeniach ekonomicznych. One to w efekcie — poprzez czynnik określony powyżej jako metody planistyczno-finansowe — determinują potrzebę i zasadność ustalenia określonej organizacji jednostek gospodarki państwowej poszczególnych typów na płaszczyźnie prawa administracyjnego.

Organizacja gospodarki państwowej jest zasadniczo jednolita, to znaczy, że jednakowe zasady odnoszą się do wszystkich jej dziedzin. Jednakże istnieją czy istniały — w rozpatrywanym okresie — pewne wyjątki. Dlatego też przy dokonywanej periodyzacji historycznej trzeba się oprzeć na odpowiedniej reprezentacji. Taką reprezentację stanowi przemysł. Zasady organizacji wprowadzane bowiem w przemyśle znajdowały następnie zastosowanie, z nieznacznymi tylko modyfikacjami, i w innych dziedzinach gospodarki państwowej: handlu, budownictwie, komunikacji, rolnictwie.

Na podstawie powyższych stwierdzeń można przyjąć, że przy pomocy wskazanych wyżej czterech czynników, jako kryteriów podziału, w ćwierćwieczu PRL należy wyróżnić cztery podokresy historyczne kształtowania się systemu organizacji i zarządzania gospodarki państwowej.

Pierwszy okres — to okres od odrodzenia do końca 1949 r.; drugi — rozpoczynający się zmianami zarządzania, przeprowadzonymi na przełomie 1949 r. i 1950 r., i trwający do 1956 r., trzeci z kolei — datujący się od zmian dokonanych w 1956 r. i kończący się w 1964-1965 r., aby dać początek — jak się zdaje — nowemu z kolei, czwartemu okresowi. Okresy te można określić kolejno jako okresy budowy podstaw gospodarki socjalistycznej, industrializacji i centralizacji zarządzania, przemian organizacyjnych, a w przyszłości czwarty — przemian planistycznych. Jak przy wszystkich periodyzacjach historycznych określanych wycinków, w pewnym stopniu i ten podział jest uzależniony od ogólnej periodyzacji dziejów, w szczególności dokonanej z punktu widzenia politycznego, jak i jest w znacznym stopniu umowny. Nie-

mniej, jak się wydaje, może on wskazać na istotę przeobrażeń, dokonanych w systemie organizacji i zarządzania gospodarką państwową w PRL.

II

W wyniku przeprowadzonej po wyzwoleniu nacjonalizacji państwo stało się właścicielem wszystkich większych zakładów pracy. W realizacji postanowień Manifestu PKWN wydano dekret z dnia 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹, w wyniku którego część większej własności ziemskiej przeszła bezpośrednio we władanie państwa. Następnie ustawą z dnia 3 I 1946 r. o przejęciu przez państwo podstawowych gałęzi gospodarki narodowej² przeszły na własność państwa wszelkie zakłady przemysłowe mogące zatrudnić więcej niż 50 pracowników oraz z mocy dekretu z dnia 8 III 1946 r. wszelkie zakłady stanowiące mienie opuszczone i poniemieckie³. Wobec tego należało zorganizować system zarządzania tymi zakładami, który by odpowiadał nowym warunkom. Warunki te dyktowane były przez nowy ustrój państwa oparty na zmienionej formacji społeczno-ekonomicznej.

Socjalistyczny system społeczno-ekonomiczny oparty jest na uspołecznieniu środków produkcji i na społecznym podziale dóbr. „W ramach socjalizmu celem produkcji staje się możliwie największe [w danych warunkach] zaspokajanie potrzeb społeczeństwa⁴. Zaspokajanie potrzeb społeczeństwa stanowi cel produkcji w państwie socjalistycznym i do tego celu musi być dostosowany odpowiednio ustrój państwowy i organizacja aparatu państwowego.

Państwo ludowe realizując swą organizacyjno-gospodarczą funkcję zajęło się bezpośrednio produkcją. Jednostkami państwowymi powołanymi do bezpośredniej działalności produkcyjnej stały się przedsiębiorstwa państwowe. Względy ekonomiczne wymagają, aby istniały odpowiednie wyspecjalizowane jednostki powołane do bezpośredniej działalności gospodarczej prowadzonej przez państwo. Tymi jednostkami są przedsiębiorstwa państwowe. Są one zarówno najniższym, jak i podstawowym ogniwem organizacyjnym gospodarki narodowej.

Przedsiębiorstwa państwowe zostały wyposażone w osobowość prawną. Poszczególne zakłady produkcyjne, wchodzące w skład przedsiębiorstw, są tylko wewnętrznymi ich komórkami organizacyjnymi. Na zewnątrz są one reprezentowane przez przedsiębiorstwa, stanowiące ich część składową. Pogląd wyrażony w tym okresie, że „zakład powinien pozostać nadal jednostką techniczno-organizacyjną, pojęciem pozaprawnym, którym

¹ D. U. nr 4, poz. 17, zmiana D. U. nr 3, poz. 9 z 1945 r. i tekst jednolity D. U. nr 3, poz. 13 z 1945 r.

² D. U. nr 3, poz. 17.

³ Dekret o majątkach opuszczonych lub poniemieckich (Dz. U. nr 13, poz. 87).

⁴ B. Minc, *Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu*, Warszawa 1957, s. 17.

prawo posługuje się tylko pomocniczo”⁵, był i jest konsekwentnie realizowanym w życiu. Znajduje on swe odzwierciedlenie zarówno w obowiązujących przepisach, jak i działalności odpowiednich organów państwowych⁶.

Przedsiębiorstwa państwowe powoływano początkowo w oparciu o rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy z 1927 r.⁷ Następnie zaś w 1947 r. wydano dekret o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych⁸, dostosowujący formy organizacyjne przedsiębiorstw państwowych do nowych warunków działania. Dekret ten w szczególności zmieniał tryb tworzenia przedsiębiorstw. Upraszczał go, co miało wówczas podstawowe znaczenie, ze względu na potrzebę powoływania licznych nowych przedsiębiorstw, w związku z odbudową gospodarki po wojnie i przestawieniem jej na tory gospodarki socjalistycznej.

Utworzenie przedsiębiorstwa państwowego nie wymagało już uchwały Rady Ministrów jak tego żądało rozporządzenie z 1927 r., a wystarczała jedynie decyzja właściwego ministra wydana w porozumieniu z Ministrem Skarbu i prezesem Centralnego Urzędu Planowania. Główne jednak zasady pozostały bez zmian. Przedsiębiorstwo nadal uzyskiwało osobowość prawną dopiero z chwilą wpisu do rejestru handlowego prowadzonego przez odpowiednie właściwe sądy. Na czele przedsiębiorstwa stała wieloosobowa dyrekcja odpowiedzialna za działalność przedsiębiorstwa. Skład jej określał indywidualny statut każdego z przedsiębiorstw nadawany przez ministra i ogłoszony w Monitorze Polskim. Majątek przedsiębiorstwa był wyodrębniony od Skarbu Państwa, stanowiąc własność przedsiębiorstwa. Wyjątek nadal stanowiły nieruchomości, które pozostawały bezpośrednio majątkiem Skarbu Państwa, a przedsiębiorstwom państwowym przysługiwało tylko prawo ich użytkowania. Dekret ustanawiał również w każdym przedsiębiorstwie radę nadzoru społecznego jako organ nadzorujący, kontrolujący i opiniodawczy. Niemniej jednak do powołania tego rodzaju rad w ogóle nie doszło. Nie doszło również do wydania rozporządzenia przewidzianego tą ustawą, dotyczącego gospodarki finansowej przedsiębiorstw⁹.

Państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe początkowo podlegały bezpośrednio Ministrowi Przemysłu, który to urząd następnie przekształcono

⁵ S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe*, Warszawa 1948, s. 42.

⁶ Stosowanie tej zasady potwierdza nawet w okresie największej centralizacji w zarządzaniu, np. orzeczenie GKA z dnia 8 V 1951 r., nr VI. C. 13/51, „Państwo i Prawo” 1951, nr 10, s. 657.

⁷ Rozp. z dnia 17 III 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych i ich komercjalizacji (D. U. nr 25, poz. 195).

⁸ Z dnia 3 I 1947 r. (D. U. nr 8, poz. 42).

⁹ Problemy prawne związane z organizacją przedsiębiorstw w tym okresie przedstawione zostały szerzej w monografii, S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe*, Warszawa 1948.

w urząd Ministra Przemysłu i Handlu. Rychło jednak okazało się, że z punktu widzenia racjonalnych zasad zarządzania ustawienie takie nie jest odpowiednie. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów uchwałą z dnia 22 X 1946 r. w sprawie struktury organizacyjnej przemysłów podlegających Ministrowi Przemysłu¹⁰ powołał ogniwa pośrednie między tym ministrem a podległymi mu przedsiębiorstwami państwowymi. Ogniwa te uchwałą Komitetu Ekonomicznego powołała jako przedsiębiorstwa państwowe.

Forma zarządzania przedsiębiorstwami przy pomocy przedsiębiorstw nadrzędnych, powołanych nie w celach produkcyjnych, a jedynie dla kierowania innymi przedsiębiorstwami była znana dobrze organizacji przemysłu kapitalistycznego. Rozporządzenie z 1927 r. nic nie wspominało o tego rodzaju przedsiębiorstwach¹¹. Uchwała Komitetu Ekonomicznego przesądziła sprawę. Stosownie do jej postanowień zostały powołane dwa rodzaje przedsiębiorstw do kierowania działalnością innych przedsiębiorstw. Ministrowi Przemysłu podlegały bezpośrednio centralne zarządy poszczególnych gałęzi przemysłu zorganizowane jako przedsiębiorstwa państwowe wyposażone w osobowość prawną, a utrzymujące się z narzutów na podległe przedsiębiorstwa. Obejmowały one swym zasięgiem działania wszystkie przedsiębiorstwa państwowe danej gałęzi przemysłu, np. CZ Przemysłu Węglowego, CZ Energetyki. Centralnym zarządom podlegały zjednoczenia, które również były samodzielnymi przedsiębiorstwami państwowymi. Zjednoczenia jednak miały podwójny charakter. Mogły być powoływane jako przedsiębiorstwa dla zarządzania innymi przedsiębiorstwami, będąc ogniwami pośrednimi między centralnymi zarządami a przedsiębiorstwami. W innych przypadkach uchwała przewidywała, że zjednoczeniem może być przedsiębiorstwo produkcyjne wielozakładowe. W obu przypadkach bez względu na charakter, w jakim występowało zjednoczenie, między zakładem produkcyjnym a ministrem istniały dwa ogniwa pośrednie. Wynikało to przede wszystkim stąd, że przeważającym typem w tym okresie było przedsiębiorstwo wielozakładowe.

Na szczeblu administracji naczelnej po chwilowym rozdrobnieniu właściwości, sięgającym utworzenia PKWN w 1944 r. całość spraw zarządzania państwowym przemysłem i handlem, łącznie z handlem zagranicznym i górnictwem, została skupiona we właściwości Ministra Przemysłu i Handlu¹², przy którym został zorganizowany specjalny kil-

¹⁰ Tekst uchwały zamieszcza S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe*, Warszawa 1948, s. 110 - 111.

¹¹ Sprawę tę uregulował dopiero art. 2 dekretu z dnia 3 I 1947 r. o przedsiębiorstwach państwowych (D. U. nr 8, poz. 42), dopuszczając tworzenie przedsiębiorstw państwowych w celu „koordynowania działalności przedsiębiorstw państwowych oraz ich nadzorowania i kontrolowania”.

¹² Dekret z dnia 27 III 1947 r. o zmianach organizacji i zakresie działania naczelných władz administracyjnych (D. U. nr 31, poz. 130). Dekret ten przekształcał

kuszczeblowy aparat kontroli wewnętrznej przedsiębiorstw i ich jednostek nadrzędnych¹³.

Podkreślić jednak trzeba, że przemysł i handel stanowił jedynie, choć ważny, ale niemniej tylko określony wycinek gospodarki państwowej, którą w innych dziedzinach w ostatniej instancji zarządzali pozostali ministrowie, jak Minister Rolnictwa i Reform Rolnych, Komunikacji, Leśnictwa, Żeglugi, Odbudowy.

Gospodarka polska weszła w tym okresie na drogę gospodarki planowej. W związku z tym zaczęto poszukiwać odpowiednich form organizacyjnych i metod sporządzania planów gospodarki narodowej. Gospodarka planowa z istoty swej wymaga istnienia centralnego ośrodka planistycznego. Ośrodka, który nadawałby kierunek całości gospodarki, koordynowałby pracę poszczególnych organów aparatu państwowego i kontrolowałby realizację opracowanych przez ten ośrodek planów. Już dekretem z dnia 10 XI 1945 r. utworzono zatem specjalny organ dla spraw planowania, podporządkowując go Komitetowi Ekonomicznemu Rady Ministrów¹⁴. Zadaniem tego urzędu było opracowywanie planów gospodarczych, koordynowanie działalności ministerstw, projektowanie, planów rozdziału surowców, środków produkcji i artykułów konsumpcyjnych między resorty oraz kontrola realizacji planów. Centralny Urząd Planowania nie był jednostką powołaną do kierowania gospodarką narodową. Był organem przygotowującym i opracowującym materiały dla Rady Ministrów i wyłonionego z jej grona Komitetu Ekonomicznego. Funkcja kierowania całością gospodarki narodowej była wykonywana przez Radę Ministrów, Komitet Ekonomiczny oraz poszczególnych ministrów. Centralny Urząd Planowania był urzędem centralnym i nie rozporządzał podległym aparatem w terenie.

Próba ujęcia w formę prawną zasad gospodarki planowej był dekret z dnia 1 X 1947 r. o planowej gospodarce narodowej¹⁵. Jednakże szybki rozwój metod planowania i niedostosowane formy prawne dekretu do regulacji tego zagadnienia sprawiły, że aczkolwiek nie został on formalnie uchylony, to niemniej już pod koniec tego okresu stracił tak swą aktualność, jak i zastosowanie. Natomiast w tymże okresie założono trwałe podwaliny w zakresie planowania przestrzennego kraju, wyprzedzając w tym względzie inne państwa¹⁶.

urząd Ministra Przemysłu w Ministra Przemysłu i Handlu wyłączając odąd z właściwości Ministra Aprowizacji sprawy handlu wewnętrznego i Ministra Żeglugi handlu zagranicznego.

¹³ Zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu — Dziennik Urzędowy Min. P. i H. 1948 nr 13 poz. 182 oraz oddzielnie wydane jako: *Przepisy o kontroli wewnętrznej*, Warszawa 1948.

¹⁴ O utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania przy KERM (D. U. nr 52 poz. 298).

¹⁵ D. U. nr 64, poz. 373.

¹⁶ Dekret z dnia 2 IV 1946 r. o planowym zagospodarowaniu kraju (D. U. nr 16 poz. 109).

Ustalenie form planowania należało w tym okresie do zadań pilnych i podstawowych¹⁷. Podkreślić bowiem wypada, że „metodologia planowania gospodarstwa społecznego odgrywa w socjalistycznym sposobie produkcji rolę analogiczną do roli, jaką w kapitalistycznym sposobie produkcji odgrywa kalkulacja i buchalteria w przedsiębiorstwie”¹⁸.

Na ten okres przypada uchwalenie przez Sejm dwóch podstawowych planów, a mianowicie planu 3-letniego (1947 - 1949), realizowanego w tym okresie oraz planu 6-letniego (1950 - 1955), którego realizacja zamyka się w ramach wskazanego drugiego etapu rozwoju form zarządzania. Sformułowanie zadań w tych planach rzutowało na sposób ich określania dla poszczególnych przedsiębiorstw.

System organizowania podstaw gospodarki planowej wiązał się w tym okresie z koniecznością wprowadzenia ścisłej reglamentacji materiałowej w związku ze skutkami wojny w zakresie zaopatrzenia i potrzebami odbudowy kraju.

Warunki pracy w przedsiębiorstwach państwowych były regulowane przy pomocy układów zbiorowych pracy zawieranych dla poszczególnych gałęzi przemysłu.

Okres budowy podstaw gospodarki socjalistycznej w Polsce, zamykający się w latach 1944 - 1949, był okresem dostosowywania do bieżących potrzeb państwa demokracji ludowej i zmienionych stosunków ekonomiczno-społecznych form zarządzania zakładami przemysłowymi znanymi ustrojowi kapitalistycznemu. Oprócz prób dostosowania form zarządzania gospodarką, dostosowywano również do nowych potrzeb przepisy prawne wydane w okresie Polski międzywojennej. Jednocześnie czyniono próby tworzenia nowych instytucji i nowych przepisów prawnych dostosowanych do wymogów rodzącej się gospodarki socjalistycznej. Przeobrażenie gospodarki i zorganizowanie jej na nowych podstawach nie należało do zadań łatwych. Dziś z perspektywy lat różnie można oceniać dorobek tego okresu. Niemniej należy stwierdzić, że okres ten przyniósł wiele doświadczeń oraz śmiałych prób rozwiązań zagadnień związanych z realizacją zasad gospodarki planowej i administracją sektora gospodarki państwowej¹⁹.

Formy organizacji i zarządzania gospodarką państwową powstawały dopiero w tym czasie. Były wynikiem zmian podstawowych, jakie miały

¹⁷ H. Minc, *O właściwe metody planowania w Polsce*, „Nowe Drogi” 1948, nr 3

¹⁸ O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. I: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1959, s. 160.

¹⁹ Por. również: L. Sajkiewicz, *Zarys przemian w strukturze organizacyjnej i funkcjach jednostek organizacyjnych przemysłu w latach 1944 - 1948*, Instytut Ekonomii i Organizacji Przemysłu, Warszawa 1960 (maszynopis); J. Kruszyna, *Przemiany w organizacji i zarządzaniu przemysłem kluczowym PRL w latach 1944 - 1950*, Katowice 1961; M. Werałski, *Rozwój systemu finansowego i gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych*, *Finanse Polski Ludowej w latach 1944 - 1960*, pod red. J. Lubowickiego, Warszawa 1964.

miejsce w związku z powstawaniem państwa ludowego. Manifest Lipcowy stanowiący deklarację polityczno-programową władzy ludowej określał zasady ustroju państwa. Przeprowadzona w jego realizacji reforma rolna i nacjonalizacja podstawowych gałęzi gospodarki narodowej stwarzała nową sytuację w zakresie własności środków produkcji i dała podstawę nowym stosunkom społeczno-gospodarczym. Dlatego też problem organizacji i zarządzania w tym okresie musi być rozpatrywany znacznie szerzej, a mianowicie w związku z całokształtem zmian ustrojowych, jakie zostały w tym czasie dokonane. Uchwalona w 1947 r. tak zwana Mała Konstytucja regulowała tylko organizację naczelných organów państwowych. Pomijała problematykę ustroju społeczno-gospodarczego. Dopiero uchwalona w 1952 r. Konstytucja sprecyzowała bliżej zasady ustroju naszego państwa. Przygotowanie warunków do uchwalenia tego aktu nastąpiło w wyniku zmian jakie dały początek nowemu okresowi w gospodarce narodowej.

III

Kolejny okres rozwoju form zarządzania gospodarką narodową w Polsce został zapoczątkowany reorganizacją naczelných jej organów w oparciu o postanowienia ustawy z dnia 10 II 1949 r.²⁰ Ustawa ta zniósła dotychczasowy Centralny Urząd Planowania, a powołała do życia nowy centralny ośrodek planistyczny — Państwową Komisję Planowania Gospodarczego. PKPG została jednak utworzona na odmiennych zasadach niż Centralny Urząd Planowania. PKPG została powołana jako organ ponadresortowy właściwy nie tylko w zakresie prac planistycznych, ale również jako organ kierujący i zarządzający całą gospodarką narodową. Zadaniem PKPG było połączenie w jednym organie funkcji planowania i kierowania realizacją planu. PKPG została zorganizowana jako organ kierowany jednostkowo. PKPG jako centralny ośrodek dyspozycji gospodarczych, była jednostką stojącą ponad ministrami, którzy działali w tym okresie realizując jej polecenia albo przynajmniej uzgadniając z nią swe posunięcia. Kompetencje zresztą PKPG zostały rozbudowane dalej innymi przepisami, często w sposób bardzo szczegółowy. PKPG sprawowała operatywny zarząd całością gospodarki narodowej. Określenie „operatywny zarząd”²¹ charakteryzuje istotę działalności PKPG, polegającej na połączeniu funkcji planistycznej z metodą bezpośredniego zarządzania w szczegółach, nawet w sprawach o drugorzędym znaczeniu.

²⁰ O zmianie organizacji naczelných władz gospodarki narodowej (D. U. nr 7, poz. 43).

²¹ Bliżej to określenie scharakteryzował A. W. Wieniediktow, *Państwowa własność socjalistyczna*, Warszawa 1952, s. 593 i n. używane i w polskiej literaturze, np. A. Wolter, *Prawo cywilne*, Warszawa 1955, s. 186; S. Szer, *Prawo cywilne*, Warszawa 1952, s. 149.

Ustawa z dnia 10 II 1949 r. wprowadzała również drugą zasadniczą zmianę. Zniosła urząd Ministra Przemysłu i Handlu, a na jego miejsce powołała 6 ministerstw gospodarczych, a mianowicie 4 przemysłowe i 2 właściwe dla spraw handlu. W następnych latach z utworzonych tą drogą ministerstw wydzielono poszczególne zagadnienia i powołano szeregi nowych ministerstw niejednokrotnie o bardzo wąskim zakresie działania. Ogółem w 1951 r. było już 19 resortów gospodarczych. W związku z tym dla kierowania gospodarką narodową wyłoniono z Rady Ministrów specjalny organ pod nazwą Prezydium Rządu, który zastąpił dotychczasowy Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Istniał on aż do czasu zmian, tj. do 1956 r.²² Ta sytuacja sprzyjała centralizacji decyzji gospodarczych w PKPG, na której ciążył obowiązek koordynowania działalności gospodarczej.

Z kolei nastąpiła reorganizacja jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami. Uchwałą Prezydium Rządu z dnia 23 XII 1950 r.²³ włączono w skład ministerstw dotychczasowe centralne zarządy przemysłu, które z samodzielnych przedsiębiorstw przekształciły się w pewnego rodzaju komórki organizacyjne ministerstw. Zjednoczenia zaś przeorganizowano na przedsiębiorstwa produkcyjne.

W związku z tymi zmianami oraz ustawą z dnia 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²⁴ zaszły zmiany na stopniu administracji terenowej. Przy prezydiach rad narodowych powołano wojewódzkie i powiatowe komisje planowania gospodarczego, stanowiące w terenie odpowiedniki PKPG. Uchwałą nr 76 Prezydium Rządu z dnia 3 II 1951 r.²⁵ zostały określone ramy organizacyjne państwowego przemysłu terenowego. Od tego czasu datuje się podział przemysłu na przemysł kluczowy zarządzany centralnie i przemysł terenowy podległy radom narodowym.

Podział ten wynikał z odmiennych zadań, jakie mają spełniać oba rodzaje przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa kluczowe mają zaspokajać potrzeby w skali ogólnokrajowej, terenowe potrzeby lokalne. Uchwałą nr 76 Prezydium Rządu w § 1 stwierdza, że przedsiębiorstwa terenowe zostają utworzone „na zaspokojenie lokalnych potrzeb i potrzeb przemysłu kluczowego znajdującego się w ich najbliższym zasięgu”. Zadaniem przedsiębiorstw terenowych jest pokrycie zapotrzebowania ludności miejscowej. Drugim zadaniem jest współpraca kooperacyjna z przemysłem kluczowym. W zakresie współpracy kooperacyjnej postawiono warunek ograniczający do „przemysłu kluczowego znajdującego się w ich naj-

²² *Prawo administracyjne* pod red. M. Jaroszyńskiego, cz. I, Warszawa 1952 s. 108 - 109 i n. s. 137.

²³ O włączeniu w skład ministerstw centralnych zarządów (Monitor Polski nr A - 5, poz. 63).

²⁴ D. U. nr 14, poz. 130.

²⁵ Monitor Polski nr 13, poz. 181.

bliższym zasięgu". Oba więc zadania zostały sprowadzone do zaspokajania potrzeb lokalnych.

Niestety brak jest dotąd przepisów prawnych, określających bliżej, co należy uważać za potrzeby lokalne, a co należy — czy ze względu na specyfikę produkcji, czy ze względu na zbyt tej produkcji czy też z jakichkolwiek innych względów — określić za ogólnokrajowe. Brak szczegółowych przepisów w tej mierze powoduje, że uznanie danego przedsiębiorstwa za kluczowe lub terenowe musi być w każdym przypadku rozpatrywane indywidualnie. O zaliczeniu określonego przedsiębiorstwa do danego rodzaju decyduje akt powołania przedsiębiorstwa. Podział ten ma charakter organizacyjno-prawny. Granica tego podziału, ze względu na charakter zaspokajania potrzeb czy też charakter produkcji, jest płynna²⁶. Szereg przedsiębiorstw przemysłu terenowego, zwłaszcza pracującego w ramach kooperacji z przemysłem kluczowym, produkuje na zbyt ogólnokrajowy, lub nawet na eksport. Również w szeregu rodzajach przemysłu charakter i sposób produkcji nie różni się w przedsiębiorstwach przemysłu terenowego od przedsiębiorstw przemysłu kluczowego.

Ostatnią fazę przeprowadzonych reform stanowiła reorganizacja przedsiębiorstw. Dekret z dnia 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych²⁷ wprowadzał istotne zmiany w stosunku do poprzednich przepisów, dostosowując ich organizację do potrzeb operatywnego zarządzania. Zamiast dotychczasowych wieloosobowych i kolegialnych dyrekcji oparł zasadę organizacji przedsiębiorstw na zasadzie jednosobowego kierownictwa. Kierownictwo to sprawuje odtąd dyrektor przedsiębiorstwa przy pomocy swoich zastępców i innych pracowników. Dokumenty obrotu pieniężnego są podpisywane przez dyrektora i głównego księgowego jako pewnego typu organ kontroli wewnętrznej. Rejestr handlowy przedsiębiorstw państwowych w sądach został zastąpiony specjalnym rejestrem prowadzonym przez Ministra Finansów. W zakresie majątkowym zniesiono podział na majątek własny przedsiębiorstwa i użytkowane nieruchomości Skarbu Państwa, a wprowadzono podział na majątek trwały i obrotowy. Przedsiębiorstwo ma otrzymać tylko środki niezbędne dla realizacji planu, które w miarę potrzeby mogą być zwiększane lub zmniejszane. Zbycie jakichkolwiek środków trwałych jednostkom gospodarki nieuspołecznionej bez zezwolenia wydanego przez właściwego mi-

²⁶ J. Starościek, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1959 s. 248, 249, 251 — podkreślają ponadto, że rozgran'czenie to opiera się na przepisach o przekazywaniu przedsiębiorstw. Przepisy o przekazywaniu były wydawane przeważnie w formie uchwał Rady Ministrów, zwłaszcza w 1951 r. oraz w latach 1956 - 1957. Nakazywały one przekazanie z przemysłu kluczowego do terenowego szeregu przedsiębiorstw, wskazując je imiennie lub według rodzaju, co następnie znalazło swe odzwierciedlenie w wyliczeniu rodzajów przedsiębiorstw podległych radom narodowym w art. 14 i art. 19 ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (D. U. nr 5, poz. 16).

²⁷ D. U. nr 49, poz. 49.

nistra w porozumieniu z Ministrem Finansów i Przewodniczącym PKPG jest zabronione i z mocy prawa nieważne. Środki trwałe między przedsiębiorstwami mogą być przekazywane odtąd tylko w trybie określonym przez Przewodniczącego PKPG w porozumieniu z Ministrem Finansów i nie mogą służyć na zaspokojenie zobowiązań przedsiębiorstwa. Dekret ponadto określił zasady łączenia i likwidacji przedsiębiorstw. Jednakże te ostatnie nie zostały nigdy wykorzystane, a wszelka likwidacja przedsiębiorstw odtąd odbywa się wyłącznie w trybie łączenia przedsiębiorstw, w ramach której z kolei następuje likwidacja poszczególnych przejętych ogniw organizacyjnych jako wewnętrznych komórek połączonego przedsiębiorstwa. Dekret ten wprowadził również możliwości tworzenia tzw. przedsiębiorstw budżetowych, to jest przedsiębiorstw, których dochody i wydatki byłyby pokrywane z budżetu państwa. Tego rodzaju postanowienia znalazły jednak swe zastosowanie zasadniczo tylko do Państwowych Ośrodków Maszynowych, a następnie w nowym już okresie zostały w ogóle uchylone.

Organizacja przedsiębiorstw została oparta, w przeciwieństwie do poprzedniego okresu, z zasady o przedsiębiorstwa jednozakładowe, a to stosownie do uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 12 V 1950 r. w sprawie struktury organizacyjnej uspołecznionych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego, centralnych zarządów przemysłu i zjednoczeń²⁸. W wyniku tego utworzono wiele nowych przedsiębiorstw o niewielkich rozmiarach. Uchwała ta drobiazgowo określiła system wewnętrzny organizacji przedsiębiorstw, rzutujący na wiele zasadniczych rozwiązań do dziś dnia. Ustalanie schematu organizacyjnego indywidualnie dla każdego z przedsiębiorstw zostało zastrzeżone do właściwości ministrów.

Dotychczasowy system kontroli wewnętrznej został wkrótce zniesiony i zastąpiony systemem kontroli resortowej oraz prowadzonej poprzez księgowych — rewidentów jednostek nadrzędnych²⁹. W samych zaś przedsiębiorstwach jako organ kontroli wstępnej zamiast dotychczasowych kierowników finansowych, których uprawnienia były określane tylko statutem przedsiębiorstw, powołano stanowiska głównych księgowych jako szefów służby finansowo-księgowej i głównych kontrolerów ich działalności z punktu widzenia formalnego³⁰.

²⁸ Biuletyn PKPG nr 51, poz. 229.

²⁹ Uchwała nr 1192 Rady Ministrów z dnia 9 XII 1952 r. w sprawie zniesienia kontroli wewnętrznej oraz powołania inspekcji resortowej i księgowych — rewidentów (Monitor Polski nr A - 106, poz. 1640).

³⁰ Uchwała Rady Ministrów z dnia 20 I 1950 r. w sprawie praw i obowiązków głównych (starszych) księgowych przedsiębiorstw i zakładów uspołecznionych (Monitor Polski A - 26, poz. 280), zmieniona zasadniczo dopiero uchwałą nr 187 Rady Ministrów z dn. 12 V 1959 r. w sprawie rewizji finansowo-księgowej państwowych jednostek organizacyjnych (Monitor Polski nr 58, poz. 278).

Charakterystyczny dla tego okresu jest również z całą konsekwencją przeprowadzony rozdział spraw zbytu i zaopatrzenia od jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami produkcyjnymi i powierzenie ich osobnym centralom handlowym i specjalnie utworzonym centralnym zarządom zaopatrzenia we wszystkich resortach. Wiązało się to niewątpliwie z prowadzonym systemem ścisłej reglamentacji i przydziałów materiałowych, co znalazło w szczególności swój wyraz w dekreście z dnia 29 X 1952 r. o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia ³¹.

Równolegle do tych wszystkich zmian w organizacji zachodziły zmiany w systemie planistyczno-finansowym. Formy planowania krystalizowały się w kierunku określonym następnie jako metoda centralistycznego planowania. Zauważyć jednak należy, że była to wówczas zasadniczo jedyna metoda planowania stosowana we wszystkich państwach socjalistycznych. Metoda ta oparta była o podstawowy wskaźnik oceny działalności gospodarczej — wskaźnik wartości produkcji globalnej. Wskaźnik ten, wobec wprowadzenia zasady cen stałych, sprowadzał do wspólnego mianownika wyrażonego w jednostkach pieniężnych ilość produkcji. W związku z tym założenia ekonomiczne traciły w tym systemie na znaczeniu, a podstawowym probierzem oceny stała się ilość produkcji. Jednocześnie przedsiębiorstwa zaczęły otrzymywać inne wskaźniki, w liczbie kilkudziesięciu, w skali nie tylko rocznej, ale i kwartalno-miesięcznej.

Wprowadzenie zasady obrotu bezgotówkowego, chociaż dotyczyło przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych, odnosiło się generalnie do wszystkich jednostek prowadzących działalność gospodarczą. Dlatego też w stosunku do przedsiębiorstw państwowych za bardziej charakterystyczne należy uznać przepisy uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 1949 r. regulujące zasady przekazywania mienia między przedsiębiorstwami ³². Stosownie do tych przepisów środki trwałe zostały wyłączone z obrotu. Mogły być one jedynie przekazywane między przedsiębiorstwami bezpłatnie na polecenie organów nadrzędnych. W ten sposób była realizowana zasada jedności mienia ogólnonarodowego, którego częścią każde przedsiębiorstwo jedynie zarządzało ³³.

Z kolei został określony system organizacji finansowania przedsiębiorstw ³⁴. Każde z przedsiębiorstw zostało związane z bankiem finan-

³¹ D. U. nr 44, poz. 301.

³² Uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 27 V 1949 r. w sprawie zasad wzajemnego przekazywania maszyn, urządzeń technicznych, środków transportowych i innych przedmiotów majątku trwałego przez urzędy, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe (Monitor Polski nr 59, poz. 800).

³³ J. Topiński, *Zarząd mieniem ogólnonarodowym*, Warszawa 1956.

³⁴ Przede wszystkim uchwała Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych,

sującym działalność eksploatacyjną, tj. z odpowiednim oddziałem Narodowego Banku Polskiego oraz oddziałem Banku Inwestycyjnego w zakresie inwestycji. Przedsiębiorstwa sprzedawały swe wytwory wyłącznie wskazanym odbiorcom po cenach zbytu ustalonych przez odpowiednie organa państwowe. Zostały one obciążone podatkiem obrotowym oraz określone zostały zasady przekazywania zysku do budżetu państwa oraz pokrywania ewentualnych niedoborów przy produkcji nierentownej. Wprowadzono system normowania środków obrotowych przedsiębiorstw w oparciu o tzw. normatywy środków obrotowych. Inwestycje przewidziane planem, tzw. inwestycje limitowe, finansowane były nieodpłatnie ze środków budżetu państwa oraz z odpisów amortyzacyjnych, kapitalne remonty zaś — z odpowiedniej oznaczonej wskaźnikiem planowym części odpisów amortyzacyjnych. W ten sposób nastąpiło w znacznym stopniu zatarcie granicy między wyodrębnionymi środkami przedsiębiorstwa a pozostałymi środkami państwowymi oraz nastąpił stały przepływ tych środków pomiędzy odpowiednimi jednostkami.

Wszystko to rzutowało na rolę przedsiębiorstw, która sprowadzała się do roli wykonawcy szczegółowego planu określonego przez instancje nadrzędne. Zakres kompetencji własnych przedsiębiorstw uległ daleko idącemu ograniczeniu. Postępujący proces centralizacji wyrażał się zwłaszcza w coraz większej szczegółowości planów oraz w formach powiązania przedsiębiorstw z jednostkami nadrzędnymi.

Z rolą przedsiębiorstw w gospodarce narodowej łączy się znaczenie rozrachunku i obrotu gospodarczego oraz jego form. Formy obrotu gospodarczego między przedsiębiorstwami państwowymi zostały również szczegółowo uregulowane znaczną ilością specjalnych przepisów³⁵.

Warunki pracy i płacy pracowników zatrudnionych w gospodarce państwowej w rozpatrywanym okresie, w przeciwieństwie do okresu poprzedniego, były określane odpowiednimi aktami — różnego rodzaju i rangi — wydawanymi przez naczelne organy administracji państwowej, a forma układów zbiorowych pracy nie była w ogóle stosowana.

objętych budżetem centralnym (Monitor Polski nr 55, poz. 630), uchwała Rady Ministrów z dn. 6 XI 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej państwowych przedsiębiorstw, podlegających władzom terenowym (Monitor Polski nr 102, poz. 1284), jak również uchwała nr 878 Prezydium Rządu z dnia 12 XII 1951 r. w sprawie zasad finansowania środków obrotowych (Monitor Polski nr 103, poz. 1501). Również: Z. Augustowski, *Zasady systemu finansowego i organizacji finansowej przedsiębiorstw państwowych w latach 1950 - 51*, Ekonomista 1950, nr 1, M. Kostowski, *Nowe zasady kredytowania przedsiębiorstw*, Finanse 1952, nr 1, M. Werałski, *Rozwój systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych*, Państwo i Prawo 1953, nr 8-9, M. Werałski, *O gospodarce finansowej przedsiębiorstwa socjalistycznego*, Warszawa 1954.

³⁵ Por. zwłaszcza J. Wasilkowskiego, *Kodeks cywilny PRL a zagadnienie prawa gospodarczego*, Państwo i Prawo 1960, nr 3, wraz z bibliografią literatury polskiej, radzieckiej i NRD opracowaną przez M. Madeya, S. Buczkowski, *Prawo a problemy ekonomiczne*, Państwo i Prawo 1962, nr 5-6.

W ten sposób w latach 1949 - 1950 została ustalona struktura zarządzania gospodarką narodową, w szczególności w zakresie przemysłu i przetrwała ona zasadniczo bez zmian do 1956 r., a odnośnie do organizacji jednostek bezpośrednio nadrzędnych nad przedsiębiorstwami — z pewnymi tylko zmianami aż do 1959 r. W miarę postępu czasu w ramach przedstawionego systemu następował powolny i ciągle pogłębiający się proces centralizacji. Proces centralizacji dotyczył wszystkich stopni i szczebli zarządzania gospodarką narodową. W okresie tym okrzepły siły gospodarki narodowej zorganizowanej na zasadach socjalistycznych. O ile pierwszy okres, 1944 - 1949, przypadający na 3-letni plan odbudowy można scharakteryzować jako okres przebudowy gospodarki w Polsce z kapitalistycznej w socjalistyczną, o tyle omawiany okres przypadający na realizację planu 6-letniego jest już okresem ustabilizowania gospodarki socjalistycznej i jej dalszego rozwoju. System zarządzania w tym okresie jest systemem opartym na metodzie centralistycznego planowania. Przejawia się tendencja do coraz bardziej szczegółowego ustalania planów, a kontrola ich wykonania staje się coraz bardziej scentralizowana ³⁶.

System zarządzania w tym okresie ugruntował zasady gospodarki socjalistycznej. Nie odpowiadał on jednak dalszemu jej rozwojowi. Nadmierny centralizm tamował inicjatywę oddolną i prowadził w wielu przypadkach do niewykorzystania rezerw i możliwości rozwoju. Zaszła więc konieczność przeprowadzenia dalszych zmian. Zmiany te musiały przeciwstawić się nadmiernemu centralizmowi, musiały skierować się ku pewnej decentralizacji systemu zarządzania.

Gwałtowny i szybki w tym okresie proces industrializacji kraju, tworzenia i reorganizowania się przedsiębiorstw sprzyjał centralizmowi. Możliwość podejmowania decyzji gospodarczych jedynie w ograniczonym zakresie była przekazywana jednostkom podległym. Sytuacja wymagała zmian, w wyniku których można wyróżnić początek nowego okresu.

IV

W periodyzacji rozwoju form zarządzania gospodarką narodową w Polsce następny okres cechuje się tendencją do znalezienia odpowiednich zdecentralizowanych form zarządzania. Metody zarządzania zostają wzbogacone nowymi formami i środkami. W okresie tym, podobnie zresztą jak i w obu poprzednich, wszelkie zmiany dotyczyły przede wszystkim przemysłu. Zmiany i reorganizacja zarządzania przemysłem

³⁶ Por. też: B. Majerczak, *Prawne podstawy zmian w zarządzaniu przemysłem i przedsiębiorstwem przemysłowym w Polsce w latach 1950 - 1960*, Katowice 1962. M. Doroszewicz, *Organizacja gospodarki narodowej*, Warszawa 1953. J. Niedźwiecki, *System zarządzania i struktura organizacyjna przemysłu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1956.

powodowała dopiero z kolei zmiany w innych dziedzinach gospodarki narodowej, budownictwie, handlu, komunikacji, rolnictwie. Formy zarządzania zastosowane do przemysłu były i są nadal adaptowane do innych gałęzi gospodarki. Wynika to z roli, jaką pełni przemysł w państwie socjalistycznym, w przebudowie społeczno-ekonomicznej społeczeństwa socjalistycznego.

Pierwszym zwiastunem zmian było wydanie przepisów dotyczących drobnych inwestycji, które to pierwsze czyniły wyłom w centralizmie dysponowania mieniem ogólnonarodowym przekazywanym w zarząd przedsiębiorstwom państwowym oraz przyznawały określone, choć nieznaczne uprawnienia przedsiębiorstwom³⁷. Następnie zmiany następowały równolegle z toczącą się dyskusją dotyczącą tzw. modelu gospodarczego i przeprowadzanych eksperymentów³⁸.

W przeciwieństwie do poprzedniego okresu — kiedy to zasadnicze zmiany zostały przeprowadzone w ciągu mniej więcej jednego roku na przełomie lat 1949/50, a potem nastąpiła względna stabilizacja, z dążnością do pogłębiania się centralizmu — zmiany zachodzące w tym okresie następowały powoli i stopniowo. Podstawowe zmiany rozpoczęły się w 1956 r. Pierwszą z nich w kierunku decentralizacji była wspólna uchwała KC PZPR i Rady Ministrów z dnia 11 IV 1956 r. o rozszerzeniu uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych³⁹, zastąpiona przez uchwałę nr 704 Rady Ministrów z dnia 10 XI 1956 r. o rozszerzeniu uprawnień państwowych przedsiębiorstw przemysłowych⁴⁰ oraz uchwała nr 510 Rady Ministrów z dnia 17 VIII 1956 r. o rozszerzeniu uprawnień dyrektorów centralnych zarządów przemysłu⁴¹. Akty te nie wprowadzały zmian organizacyjnych w sensie zmian struktury organizacji tych jednostek. Stanowiły jedynie tamę przeciwko postępującej

³⁷ Zarządzenie Przew. PKPG i Min. Fin. z 20 IX 1955 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu realizowania i finansowania niektórych drobnych inwestycji w zakresie mechanizacji i doskonalenia produkcji, realizowania projektów racjonalizatorskich oraz uruchomienia produkcji ubocznej artykułów powszechnego użytku (Monitor nr 87 poz. 1063).

³⁸ Por. zwłaszcza: *Dyskusja o polskim modelu gospodarczym*, Warszawa 1957; *Przedsiębiorstwo samodzielne w gospodarce planowej*, Warszawa 1957. L. Ząbkiewicz, W. Doberski, *Eksperymenty ekonomiczne, ich wyniki i przyszłość*, Warszawa 1958; S. Buczkowski, *Zagadnienia prawne „modelu” gospodarki socjalistycznej*, Państwo i Prawo 1958, nr 5-6. Tezy Rady Ekonomicznej w sprawie niektórych kierunków zmian modelu gospodarczego, *Życie Gospodarcze* 1957, nr 22 oraz następnie po zakończeniu dyskusji: J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960; O. Lange, *Niektóre zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu*, Warszawa 1962.

³⁹ Nie publikowana w dziennikach promulgacyjnych, natomiast ogłoszona w prasie codziennej, por. też S. Buczkowski, *W sprawie „Karty praw dyrektora przedsiębiorstwa państwowego”*, *Przeglądu Ustawodawstwa Gospodarczego* 1955, nr 10.

⁴⁰ Monitor Polski nr 94, poz. 1047.

⁴¹ Monitor Polski nr 83, poz. 975.

centralizacji, określając uprawnienia istniejących jednostek organizacyjnych. Oba te akty tak w stosunku do przedsiębiorstw, jak i ich jednostek nadrzędnych centralnych zarządów, stanowiących formalnie nadal części składowe ministerstw, przyjęły metodę określenia, co leży w kompetencji tych jednostek, tj. w jakich sprawach są one wyłącznie kompetentne z wyłączeniem możliwości wydawania w tych sprawach decyzji bezpośrednio przez organa nadrzędne. W ten sposób po raz pierwszy spróbowano bliżej rozgraniczyć kompetencje przedsiębiorstw państwowych od ich jednostek nadrzędnych, a jednostek bezpośrednio nadrzędnych od naczelnych organów gospodarki narodowej.

Podstawowe osiągnięcie uchwały nr 704 stanowiło: zmniejszenie ilości wskaźników planowych otrzymywanych przez przedsiębiorstwa do 8 (co jednak nie wytrzymało — w ówczesnych warunkach — próby życia i już w 1959 r. liczono ich 19, lub nawet niekiedy i więcej)⁴², zatwierdzanie przez przedsiębiorstwa we własnym zakresie planów kwartalno-miesięcznych i ustalanie organizacji wewnętrznej, zezwolenie przedsiębiorstwom na przyjmowanie zamówień na wyroby nie objęte planem i ustalanie cen zbytu produkcji ubocznej, przyznanie uprawnień do spisywania na straty niezawinionych niedoborów, samodzielnego szeregowania pracowników, sprzedawania niektórych środków oraz szereg udogodnień natury formalno-planistycznej, polegających na możliwości przerzutu środków między poszczególnymi częściami planu bądź zatwierdzenia określonych części planu.

Następnym czynnikiem świadczącym o decentralizacji, a jednocześnie realizującym zadania państwa socjalistycznego w zakresie zwiększenia udziału mas w zarządzaniu, było powołanie rad robotniczych⁴³ i konferencji samorządu robotniczego⁴⁴ w przedsiębiorstwach państwowych⁴⁵, w pewnym stopniu wzorowanych na jugosłowiańskim modelu gospodarczym⁴⁶.

⁴² T. Grabowski i A. Kiernożycki, *Wskaźniki dyrektywne planu, a samodzielnosc przedsiębiorstwa*, Gospodarka Planowa 1959, nr 10.

⁴³ Ustawa z dnia 19 XI 1956 r. o radach robotniczych D. U. nr 53, poz. 233.

⁴⁴ Ustawa z dnia 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym (D. U. nr 77 poz. 397).

⁴⁵ Tematyka ta doczekała się kilku gruntownych opracowań: *Samorząd robotniczy — teksty ustaw — dokumenty wykonawcze — przemówienia w dyskusji sejmowej*, Warszawa 1959; M. Błażejczyk i K. Sand, *Z teorii i praktyki samorządu robotniczego w PRL*, Annales UMCS, Lublin 1960; J. Balcerek, *Problemy samorządu robotniczego*, Warszawa 1962; M. Błażejczyk, *Spoleczna kontrola i nadzór jako funkcje samorządu robotniczego*, Warszawa 1962; M. Malinowski, Z. Rybicki, L. Gilejko, J. Wacławek, *Szkice o samorządzie robotniczym*, Warszawa 1962; T. Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962; M. Błażejczyk, *Prawo samorządu robotniczego*, Warszawa 1964; Z. Rybicki, M. Błażejczyk, *Samorząd robotniczy — zagadnienia prawne*, Warszawa 1962.

⁴⁶ M. Błażejczyk, *Geneza i zasadnicze etapy rozwoju samorządu robotniczego w Polsce i Jugosławii. Studium porównawcze na tle politycznym i gospodarczym*, Olsztyn 1959.

Ze sprawą tą wiąże się ustanowienie funduszu zakładowego, tj. funduszu stanowiącego określoną część wygospodarowanego zysku przeznaczonego na potrzeby załogi: nagrody, budownictwo mieszkaniowe, działalność socjalną do jej rozporządzenia we własnym zakresie ⁴⁷.

Zasadniczych zmian organizacyjnych dokonano również na szczeblu centralnym. Ustawą z dnia 15 XI 1956 r. ⁴⁸ przekształcono PKPG w Komisję Planowania przy Radzie Ministrów. Zmiana ta miała charakter zasadniczy. Zniesiony został centralny organ planujący, a jednocześnie zarządzający gospodarką narodową. Do Rady Ministrów należy ogólne kierownictwo całością gospodarki narodowej. Komisja Planowania jest organem powołanym dla przedkładania wniosków Radzie Ministrów i opracowywania planów. W zakresie planowania należy do Komisji Planowania, w przeciwstawieniu do PKPG, przede wszystkim opracowywanie planów wieloletnich i perspektywicznych w oparciu o naukowe metody pracy. Komisja Planowania jest organem kolegialnym. Operatywne planowanie okresowe przeszło do właściwych ministerstw ⁴⁹. Jednocześnie została ograniczona liczba ministerstw gospodarczych w drodze połączenia szeregu resortów ⁵⁰.

Zmiany przeprowadzone na szczeblu centralnym miały istotne znaczenie dla zmiany systemu zarządzania. W wyniku tych zmian nastąpiło zwiększenie się roli ministerstw oraz terenowych organów władzy i administracji terenowej.

System organizacyjny jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami, stanowiącymi ogniwo pośrednie między nimi, a właściwymi ministrami, jak wskazano uległ początkowo tylko niewielkim zmianom polegającym jedynie na wzmocnieniu ich roli. W latach 1956 - 1957 przeprowadzono w Związku Radzieckim zasadnicze zmiany w systemie zarządzania gospodarką narodową, w szczególności w zakresie reorganizacji jednostek powołanych do kierowania przedsiębiorstwami państwowymi ⁵¹. Zmiany przeprowadzone w Związku Radzieckim rozpoczęły

⁴⁷ Ustawa z dnia 19 XI 1956 r. o funduszu zakładowym na rok 1957 (Dz. U. nr 53, poz. 240 i zmiana D. U. z 1958 r. nr 18, poz. 4, tekst jednolity D. U. z 1960 r. nr 13 poz. 78); B. Miszewski, *Fundusz zakładowy w gospodarce socjalistycznej*, Katowice 1960.

⁴⁸ O utworzeniu przy Radzie Ministrów Komisji Planowania i o zniesieniu PKPG (D. U. nr 34, poz. 244).

⁴⁹ A. Karpiński, *O właściwą rolę i organizację Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego*, *Gospodarka Planowa* 1956, nr 6; K. Secomski, *O zasadzie planowania centralnego i o roli nowej Komisji Planowania*, *Gospodarka Planowa* 1957, nr 1.

⁵⁰ Z. Walentowicz, *Zmiany w strukturze organizacyjnej ministerstw przemysłowych*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1959, nr 10.

⁵¹ Por.: N. S. Chruszczow, *Tezy referatu o dalszym doskonaleniu organizacji zarządzania przemysłem i budownictwem*, *Trybuna Ludu*, nr 90 z 1 IV 1957 r.; *Prawowye woprosy uprawlenia promyszlennosti i stroitelstwom*, Leningrad 1959;

okres dokonywania zmian w systemie zarządzania gospodarką narodową w szeregu państw socjalistycznych. Zmiany w zarządzaniu gospodarką w Polsce, NRD⁵² czy Czechosłowacji⁵³ musiały przebiegać jednak nieco inaczej niż w Związku Radzieckim choćby ze względu na wielkość tych państw, wymagających zastosowania innych środków organizacyjnych. Wszystkie jednak one miały na celu decentralizację zarządzania.

W Polsce przeprowadzono reorganizację jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami w 1959 r.⁵⁴. Dotychczasowe 163 centralne zarządy przemysłu poszczególnych ministerstw przekształcono w 121 zjednoczeń⁵⁵. Na czele zjednoczenia stoi dyrektor powoływany przez właściwego ministra⁵⁶. Obok dyrektora działa drugi organ zjednoczenia, a mia-

Prawowyje woprosy stroitelstwa w SSSR, Moskwa 1960; Z. Lewandowicz, *Gospodarka ZSSR w rok po reorganizacji systemu zarządzania Gospodarka planowa* 1958, nr II; J. M. Kozłowski, *Przebudowa zarządzania przemysłem i budownictwem w ZSSR*, *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny* 1959 nr 2; O. Prusa, *Nektere prawni otezkzy nove organisace řizeni prumyslu a stavebnictvi w SSSR*, *Pravnik* 1958, nr 6.

⁵² Ustawa z dnia 11 II 1958 r.: Gesetz über Vervollkommung und Vereinfachung der Arbeit des Staatsapparates in der DDR (Gesetzblatt der DDR, Bd. I nr 11, s. 117) — poprzedzona wstępem podających przyczyny i cele reorganizacji, K. Kraszewski, *O organizacji życia gospodarczego w NRD*, *Gospodarka Planowa* 1957, nr 12.

⁵³ Ustawa z dnia 17 X 1958 r.: Zakon kterym ze meni a doplnuje zakon o narodnich podnikach a nekterych innych hospodarskych organizaciach (Zbirka zakonů č. 26, następnie w tymże numerze tekst jednolity); Organizacja przemysłu w Czechosłowacji wprowadzona uchwałą Rady Ministrów nr 222 z dnia 7 III 1958 r. podobnie jak w Polsce, została dopiero następnie potwierdzona w formie ustawowej. Tekst uchwały wraz z wykazem nowej organizacji: *Organisace vyrobnych hospodarskych jednotek w prumyslu*, Praga 1958 też przedstawiał F. Bores, V. Nesvera, J. Skolka, *Financi zakladna rozvoje prumyslovych podniku*, Praga 1958; *Problemy nove soustavy planovani a finansovani ceskoslovenskeho prumyslu*, Praga 1957; O. Mrázek, V. Silva, M. Kubr, *Aktualne zagadnienia zarządzania i organizacji przemysłu socjalistycznego w Czechosłowacji*, Katowice 1959.

⁵⁴ Reorganizacja przemysłu i powołanie zjednoczeń nastąpiło z dniem 1 I 1959 r. w oparciu o uchwałę nr 128 Rady Ministrów z dnia 18 IV 1958 r. w sprawie zmian struktury organizacyjnej państwowego przemysłu kluczowego (nie publikowaną w dziennikach promulgacyjnych) omówioną w Przeglądzie Ustawodawstwa Gospodarczego 1958, nr 6, jak również przez J. Lutosławskiego, *Nowa organizacja zarządzania państwowym przemysłem kluczowym*, *Gospodarka planowa* 1958, nr 10, a w stosunku do przemysłu terenowego na analogicznych zasadach uchwałą nr 510 Rady Ministrów z dnia 20 XII 1958 r. w sprawie organizacji państwowego przemysłu terenowego (*Monitor Polski* z 1959 r. nr 3, poz. 9), następnie potwierdzone przez ustawę z dnia 16 II 1960 r. nowelizującą dekret o przedsiębiorstwach państwowych.

⁵⁵ B. Gliński, *W rok po reorganizacji systemu zarządzania w przemyśle kluczowym*, *Gospodarka Planowa* 1959, nr 10, — bez CZ Zbytu, Central Handlowych itp. Ich zestawienie również PUG 1961, nr 11.

⁵⁶ Z. Leśkiewicz, *Zjednoczenie jako organizacja branżowa przemysłu socjalistycznego*, Warszawa 1961, S. Szer, *Przedsiębiorstwa państwowe i ich zjednoczenia*, *Studia Prawnicze* 1963, nr 2; A. Chełmoński, *Sytuacja prawna zjednoczenia*, *Acta Universitatis Vratislaviensis, Prawo XII*, Wrocław 1964; A. Wolter, *Sto-*

nowicie kolegium. W skład kolegium wchodzi dyrektor zjednoczenia, jego zastępcy oraz dyrektorzy przedsiębiorstw, instytutów i innych jednostek zgrupowanych w zjednoczeniu. Przy omawianiu spraw związanych z konkretnymi przedsiębiorstwami w posiedzeniach kolegium biorą również udział przedstawiciele samorządu robotniczego. Kolegium posiada głos opiniodawczy, z tym zastrzeżeniem, że w ważniejszych sprawach dyrektor obowiązany jest zasięgnąć jego opinii. Wyjątek stanowią postanowienia dotyczące tych przedsięwzięć zjednoczenia, które są organizowane w celu zaspokojenia określonych potrzeb zgrupowanych w nim przedsiębiorstw i przez nie są finansowane.

Zjednoczenie, mimo że nie jest jednostką bezpośrednio produkcyjną, a jednostką powołaną do kierowania produkcją poprzez zgrupowane w nim przedsiębiorstwa, może zajmować się bezpośrednio produkcją, gdy zachodzi potrzeba uruchomienia produkcji pomocniczej dla potrzeb zgrupowanych w zjednoczeniu przedsiębiorstw, a wyodrębnienie jej w osobne przedsiębiorstwo jest niecelowe. W takich przypadkach zjednoczenie może zająć się bezpośrednio tego rodzaju działalnością, co stanowi nowe rozwiązanie organizacyjne nieznane poprzedniemu systemowi zarządzania.

Zjednoczenie na równi z innymi przedsiębiorstwami podlega obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorstw prowadzonego przez Ministerstwo Finansów. Zjednoczenia prowadzone są według zasad rozrachunku gospodarczego. Są one również finansowane na podobnych zasadach, co przedsiębiorstwa państwowe. Zjednoczenia są utrzymywane z narzutów na przedsiębiorstwa, których wysokość jest określana przez nadzorujących je ministrów. Powołanie lub likwidacja zjednoczenia przemysłu kluczowego następuje w drodze uchwały Rady Ministrów. Każde zjednoczenie jest wyposażone we własny, indywidualny statut regulujący jego organizację i zakres działania⁵⁷.

Podstawowe zadania zjednoczeń zostały sprecyzowane w sposób następujący:

- przejęcie z departamentów ministerstw przemysłowych funkcji operatywnych,
- przekazywanie podległym przedsiębiorstwom zadań planowych, które posiadają charakter nakazów i kontrola ich realizacji,
- włączenie do zakresu działania zjednoczeń zagadnień zbytu i zaopatrzenia⁵⁸.

sunki cywilnoprawne między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem państwowym, Studia Prawnicze 1964 nr 4; T. Rabska, *Organy zjednoczenia w świetle prawa administracyjnego*, Studia Prawnicze 1965, nr 8.

⁵⁷ Statuty zjednoczeń ogłaszano tylko wyjątkowo, np. Biuletyn Min. Przemysłu Lekkiego 1959, nr 3, poz. 24 - 36.

⁵⁸ E. Szyr, *O zmianach w systemie zarządzania i kierowania gospodarką narodową*, Warszawa 1958, s. 38.

Dwa pierwsze zadania mają charakter zadań, których istotą jest zarządzanie podległymi przedsiębiorstwami przy pomocy odpowiednich środków administracyjnych. Włączenie do zakresu działania zjednoczeń zagadnień zbytu i zaopatrzenia nosi charakter rozszerzenia gospodarczej działalności tego typu jednostek o zagadnienia typu handlowego, w przeciwieństwie do poprzedniego okresu zarządzania gospodarką narodową, w której zagadnienia produkcyjne należały do centralnych zarządów, a zbytu i zaopatrzenia do osobnego pionu jednostek organizacyjnych każdego z resortów gospodarczych⁵⁹.

Ustawa z dnia 16 II 1960 r., nowelizująca przepisy o przedsiębiorstwach państwowych, określa zjednoczenia jako organizacje gospodarcze, nie precyzując bliżej istoty tego określenia. Z kontekstu jednak tej ustawy, jak również innych przepisów wynika, że zjednoczenie stanowi przedsiębiorstwo do kierowania innymi przedsiębiorstwami. Zjednoczenia mają być ośrodkami myśli technicznej w danej branży, w związku z czym zostały im podporządkowane biura projektowe, laboratoria i ośrodki badawcze, a przy samych zjednoczeniach powołano jako organa opiniotwórcze rady techniczno-ekonomiczne. Cechy upodabniające zjednoczenia do przedsiębiorstw są jednocześnie cechami odróżniającymi je od organów administracji państwowej⁶⁰.

Niezależnie od wszystkich powyższych zmian zjednoczenia zostały obciążone obowiązkiem kierowania całością spraw produkcji i zbytu wyrobów reprezentowanej przez siebie branży. Zagadnienie to wiąże się z dalszą zmianą metodologii planowania i obowiązkiem sporządzania bilansów materiałowych na szczeblu zjednoczeń, stanowiących określony wycinek bilansu ogólnokrajowego sporządzanego przez Komisję Planowania. W związku z tym powstała konieczność koordynacji branżowej uwzględniającej całość produkcji wszystkich producentów bez względu na formę organizacyjną ich podporządkowania, a nawet na formę własności, ponieważ tylko nieliczne ze zjednoczeń skupiają w zgrupowanych w nich przedsiębiorstwach całość produkcji danego rodzaju. Formą tej koordynacji są porozumienia branżowe przemysłu⁶¹. Porozumienia są formą

⁵⁹ B. Warzecha, *Zjednoczenie przemysłu a sprawy zbytu*, Gospodarka Planowa 1958, nr 9, Problem został szczegółowo uregulowany uchwałą nr 280 Rady Ministrów z dnia 2 VII 1959 w sprawie usprawnienia obrotu artykułami materiałowo-technicznymi (niepublikowana).

⁶⁰ W. Muszalski, *Czy nowy termin „administracja gospodarcza”*, Organizacja, Metody, Technika 1967, nr 3,

⁶¹ Uchwała nr 195 Rady Ministrów z dnia 9 VI 1960 r. o współpracy i koordynacji branżowej (Monitor Polski nr 56, poz. 268); M. Ciupak, *Współpraca i koordynacja branżowa*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1961, nr 2, i Przedsiębiorstwa prowadzące i patronackie, tamże nr 4; S. Buczkowski, *Nowe zastosowanie zobowiązań umownych w gospodarce społecznej*, Państwo i Prawo 1961, nr 1; K. Sobczak, *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych*, Warszawa 1965.

współpracy na płaszczyźnie poziomej wszystkich producentów danej branży, bez względu na przynależność resortową pod kierunkiem właściwego zjednoczenia, które zostało wyznaczone na zjednoczenie wiodące całości spraw branży⁶².

Podobną rolę, tylko na mniejszą skalę, spełniają przedsiębiorstwa prowadzące i patronackie. Prowadzenie funkcji koordynacji branżowej przy pomocy środków ekonomicznych przy wykorzystaniu elementów prawa cywilnego stanowi nowość w zakresie tak metodologii planowania, jak i systemu zarządzania gospodarką narodową.

Wykorzystanie elementów organizacyjnych zrzeszeń nastąpiło już przy powołaniu zjednoczeń, jednakże większe odzwierciedlenie znalazło w zasadach tworzenia porozumień branżowych. Organem porozumienia jest komisja branżowa pod przewodnictwem dyrektora zjednoczenia wiodącego, w skład której wchodzi przedstawiciele przedsiębiorstw oraz innych jednostek organizacyjnych, które przystąpiły do porozumienia. Porozumienie rozporządza własnym funduszem pochodzącym z wpłat jego uczestników. Może ono organizować wspólne przedsięwzięcia gospodarcze w interesie swoich uczestników. Zjednoczenie wiodące zaś jest obowiązane na zasadach zwrotu poniesionych wydatków świadczyć wszystkim uczestnikom porozumienia pomoc organizacyjno-techniczną. Przepisy w tej mierze zostały zrehabilitowane w sposób kładący nacisk na potrzebę indywidualizacji i elastycznego dostosowywania metod i sposobów działalności każdego porozumienia stosowne do potrzeb poszczególnych branż. W ten sposób zostały przezwyciężone bariery podziałów międzyresortowych i między przedsiębiorstwami podporządkowanymi różnym zjednoczeniom. Poszczególni ministrowie, którym podlegają zjednoczenia wiodące sprawują tylko ogólny nadzór nad porozumieniami branżowymi, na których spoczywa inicjatywa i odpowiedzialność za rozwój branży i zaopatrzenie kraju w wyroby jego produkcji.

W wyniku tych wszystkich przemian dokonanych zarówno na szczeblu naczelných organów administracji, kierujących gospodarką narodową, jak i na szczeblu jednostek bezpośrednio nadrzędnych nad przedsiębiorstwami, nastąpiła w 1960 r. nowelizacja dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, który nie uległ do tej pory żadnej istotnej zmianie⁶³.

Znowelizowany dekret o przedsiębiorstwach państwowych stwierdza zaraz w art. 1, że przedsiębiorstwo państwowe jest podstawową jedno-

⁶² Zarządzenia ministrów o wyznaczeniu zjednoczeń wiodących były ogłaszane z reguły w resortowych dziennikach urzędowych, np. Dz. Urz. Min. Przem. Ciężkiego 1960, nr 13, poz. 52, Dz. Urz. Min. Bud. i Przem. Mat. Bud. 1960, nr 15, poz. 87.

⁶³ Ustawa z dnia 16 II 1960 r. o zmianie dekretu z dnia 28 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. nr 9, poz. 57, tekst jednolity nr 18, poz. 111). Szerzej B. Gliński, *Problemy zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi*, Warszawa 1961; T. Rabska, *Przedsiębiorstwa państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966.

stką organizacyjną gospodarki planowej. Podstawowość tej jednostki tkwi w tym, że jest to jedyna zasadniczo forma prawna organu powołanego do prowadzenia przez państwo bezpośredniej działalności gospodarczej, tj. produkcji dóbr materialnych i świadczenia usług. Przedsiębiorstwo państwowe stanowi nie tylko podstawową jednostkę pod względem prawnym, ale i ekonomicznym. W szczególności kładziony jest w tym okresie nacisk na fakt, że w systemie zarządzania gospodarką narodową w postaci przedsiębiorstw państwowych przejawia się działanie prawa wartości⁶⁴.

Zakres samodzielności przedsiębiorstwa zależy od stopnia, w jakim zostaje mu ona powierzona. W pozostałym zakresie, tj. poza enumeratywnie określonymi uprawnieniami przedsiębiorstwa wskazanymi poprzednio funkcje kierowania sprawuje jednostka nadrzędna w powiązaniu z centralnymi organami państwowymi gospodarki narodowej, przy czym podkreśla się, że w ramach gospodarki socjalistycznej mogą istnieć sprzeczności między jednostką gospodarki a określonym interesem przedsiębiorstwa⁶⁵.

Art. 1, 2 i 3 znowelizowanego dekretu o przedsiębiorstwach państwowych określają istotne cechy przedsiębiorstwa, a mianowicie, że są to jednostki wyposażone w osobowość prawną, samodzielne i działające na zasadach rozrachunku gospodarczego w celu zaspokajania określonego rodzaju potrzeb społecznych.

Przedsiębiorstwa zostały wyposażone w fundusz statutowy równy wartości środków, jakimi ma rozporządzać przedsiębiorstwo, a Rada Ministrów została upoważniona do generalnego określenia zasad i trybu przekazywania środków między przedsiębiorstwami państwowymi jak i ich zbywania w gospodarczo uzasadnionych przypadkach na rzecz jednostek gospodarki nieuspołecznionej. Stwierdzono, że oświadczenia w zakresie praw i obowiązków majątkowych z wyjątkiem spraw ze stosunku pracy załatwianych jednoosobowo składają dwie osoby.

Stwierdzono po raz pierwszy ustawowo, że główny księgowy jest powoływany przez ministra względnie z jego upoważnienia przez kierow-

⁶⁴ A. Wolter, *Prawo cywilne*, Warszawa 1955, s. 186; S. Szer, *Prawo cywilne*, Warszawa 1962, s. 123. Dyskusja o prawie wartości, tocząca się zwłaszcza w latach 1956 - 1958, znalazła swe odzwierciedlenie w szeregu publikacji: *Ekonomiści dyskutują o prawie wartości*, Warszawa 1956; *Dyskusji o prawie wartości ciąg dalszy*, Warszawa 1957; *Dyskusja o polskim modelu gospodarczym*, Warszawa 1957; *Spór o ceny*, Warszawa 1958; H. Fiszel, *Prawo wartości a problematyka cen w przemyśle socjalistycznym*, Warszawa 1956; Z. Fedorowicz, *O prawie wartości i rozrachunku gospodarczym*, Warszawa 1957 oraz w licznych artykułach w czasopiśmie, np. *Ekonomista* 1956, nr 5. W ZSRR sprawozdania z dyskusji zawarte są w wydawnictwach: *Zakon stoimosti i jego ispolzowanie w narodnom chozjaistwie SSSR* pod red. J. Kronroda, Moskwa 1959; *Zakon stoimosti i jego rol pri socjalizmie*, pod red. N. Cagołowa, Moskwa 1959.

⁶⁵ B. Minc, *Ekonomia polityczna socjalizmu*, Warszawa 1961, s. 372.

nika jednostki nadrzędnej. Jednakże dokonana nowelizacja nie rozstrzygnęła węzłowych zagadnień związanych z rozrachunkiem gospodarczym i charakterem przedsiębiorstw w stosunku do innych jednostek i organów państwowych ⁶⁶.

Jednocześnie przedsięwzięto kroki do zmniejszenia nadmiernej, gospodarczo nie uzasadnionej ilości przedsiębiorstw, odchodząc od zasady przedsiębiorstwa jednozakładowego, a przyjmując za podstawę model wielkiego, wielozakładowego przedsiębiorstwa zdolnego do wykonania skoncentrowanymi środkami zadań we własnym zakresie ⁶⁷.

W zakresie kontroli przedsiębiorstw wprowadzono obowiązek badania bilansów rocznych przez specjalnych biegłych księgowych ⁶⁸. Odnośnie zaś organizacji wewnętrznej wydano wiele wytycznych wskazujących przedsiębiorstwom, w jaki sposób mają zorganizować poszczególne służby ⁶⁹.

Niezależnie od powyższych zmian następowały zmiany, może mniej widoczne, ale niemniej istotne dla całości systemu zarządzania i roli przedsiębiorstw, a mianowicie zmiany w szczegółowych przepisach dotyczących zwłaszcza metod planowania, finansowania, inwestowania i zaopatrzenia przedsiębiorstw.

Na wiele tych zmian, zwłaszcza w zakresie metod planowania, zwrócono już uwagę przy przedstawianiu zmian w organizacji poszczególnych szczebli zarządzania. Dodać tu należy, że ilość samych wzorów dla opracowania planu na 1957 r. została w przemyśle zmniejszona o 60%, a ilość wyrobów planowanych zmniejszono z 3350 do 1890, w tym zatwierdzanych w Narodowym Planie Gospodarczym z 1400 do 760, co świadczy o uproszczeniu metod planistycznych ⁷⁰. Podkreślić również wypada, że począwszy od 1957 r. Sejm uchwała Narodowy Plan Gospodarczy nie w formie ustawy, a uchwały, co ma wskazywać na rolę tego planu jako dyrektywy, a nie bezwzględnie obowiązującego prawa. Z kolei położono nacisk na planowanie długofalowe: perspektywiczne, 5-letnie, a następnie dwuletnie. W zakresie finansowym zwrócić należy uwagę, że przedsiębiorstwa państwowe już w 1956 r. uzyskały prawo rozporządzania

⁶⁶ J. Wiszniewski, *Problematyka rozrachunku gospodarczego a nowelizacja przepisów o przedsiębiorstwach państwowych*, Państwo i Prawo, 1960, nr 8-9.

⁶⁷ Pismo ogólne nr 108 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1960 r. w sprawie komasacji przedsiębiorstw (nie publikowane).

⁶⁸ Uchwała nr 332 Rady Ministrów z dn. 16 VIII 1957 r. w sprawie badania sprawozdań finansowych przedsiębiorstw państwowych działających według zasad rozrachunku gospodarczego, Monitor Polski nr 73, poz. 438).

⁶⁹ W. Muszalski, *Organizacja wewnętrzna przedsiębiorstwa państwowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1966, nr 11.

⁷⁰ S. Hatt, *Zmiany w trybie i metodzie opracowania Narodowego Planu Gospodarczego na 1957 rok*, Gospodarka Planowa 1956, nr 1.

w określony sposób zbędnymi środkami trwałymi⁷¹. W stosunku do poprzedniego okresu oznaczało to nie tylko przyjęcie nowego systemu rozwiązania sprawy, ale i znaczną decentralizację uprawnień.

Zmiany systemu finansowego zostały wprowadzone uchwałą nr 460 Rady Ministrów z 1957 r i kolejnymi uchwałami w latach następnych⁷². Polegają one na utworzeniu w przedsiębiorstwach szeregu funduszy; a mianowicie: statutowego, równego środkom przydzielonym przedsiębiorstwu, — zakładowego — rozwoju przedsiębiorstwa, — rezerwowego. W parze z tym idą zmiany na odcinku inwestycji. Zostaje wprowadzony podział na inwestycje centralne i inwestycje przedsiębiorstw, a z kolei na inwestycje, centralne, zjednoczeń i przedsiębiorstw. Ilość inwestycji centralnych ulega ograniczeniu na rzecz pozostałych. Tymi drogami następuje zrazu wyraźniejsze wydzielenie środków przedsiębiorstwa i w pewnym stopniu ich samofinansowanie, a następnie obserwuje się proces pewnej koncentracji środków i decyzji w zjednoczeniach jako organizacjach gospodarczych grupujących określone przedsiębiorstwa.

Proces ograniczenia ingerencji centralnej postępował równocześnie w zakresie zaopatrzenia i zbytu poprzez w szczególności ograniczanie ilości asortymentów materiałów przydzielanych, określanych następnie jako materiały centralnie rozdzielane lub bilansowane.

W tym też okresie w zakresie regulacji warunków pracy i płacy nastąpił przełom przez oparcie się w szerokiej mierze o układy zbiorowe pracy zawierane dla danej branży przez właściwego ministra i zarząd główny odpowiedniego związku zawodowego. Niemniej należy podkreślić, że w zakresie systemów premiowania podstawową rolę spełniają odpowiednie uchwały Rady Ministrów⁷³.

⁷¹ Uchwała nr 788 Rady Ministrów z dnia 13 XII 1956 r. w sprawie uprawnień państwowych jednostek organizacyjnych w zakresie rozporządzenia zbędnymi maszynami i innymi przedmiotami urządzenia trwałego (Monitor Polski nr 105, poz. 1205).

⁷² W szczególności uchwałą nr 460 Rady Ministrów z dn. 19 XI 1957 r. w sprawie zasad podziału zysku oraz finansowania środków obrotowych w jednostkach organizacyjnych podległym ministrom powiązanych z budżetem centralnym (Monitor Polski nr 94, poz. 550) i zarządzeniem Ministra Finansów z dn. 11 XII 1958 r. w sprawie zasad tworzenia funduszu statutowego w przedsiębiorstwach państwowych (Monitor Polski nr 98, poz. 538) zmienianą kolejno uchwałą nr 392 Rady Ministrów z dnia 13 X 1958 r. w sprawie zasad podziału zysku, różnic wyrównawczych, pokrywania strat, finansowania środków obrotowych, inwestycji i kapitałnych remontów w przedsiębiorstwach przemysłu oraz zasad gospodarki finansowej zjednoczeń przemysłu na 1959 r. (Monitor Polski nr 88, poz. 491), uchwałą nr 387 Rady Ministrów z dnia 17 XI 1960 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i ich zjednoczeń, objętych planowaniem centralnym (Monitor Polski nr 91, poz. 411) regulującymi kompleksowo powyższe sprawy. Por. też: S. Majewski, E. Winter, *Nowe zasady systemu finansowego*. Finanse 1958 nr 12; E. Czerwińska, *Samodzielność finansowa przedsiębiorstwa państwowego*, Poznań 1963.

⁷³ W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960.

Okres zmian zapoczątkowany w 1956 r. cechuje się zabezpieczeniem przedsiębiorstw przed nadmierną ingerencją organów nadrzędnych, zmianami w zakresie centralnych i terenowych organów planowania gospodarczego, zmniejszenia liczby resortów gospodarczych, powołaniem samorządów robotniczych i zmianami, ogólnie powiedziawszy, metod planowania⁷⁴. W pierwszym etapie tego okresu aż do 1959 r. zmiany nie objęły w sposób istotny struktury i form działania bezpośrednich jednostek nadrzędnych przedsiębiorstw, ogniw pośrednich między ministrami a przedsiębiorstwami. Natomiast w 1959 r. i w latach następnych nastąpiły podstawowe zmiany w tym zakresie. Zmiany ostatnich lat dotyczą przede wszystkim zmian zarządzania na szczeblu przedsiębiorstwo-jednostka nadrzędna. Bezpośrednie jednostki nadrzędne przedsiębiorstw, podległe z kolei właściwym ministrom, zostały powołane pod nazwą zjednoczeń. Zmiany systemu zarządzania przemysłem kluczowym zarządzanym centralnie rzutowały na dokonanie analogicznych zmian zarządzania państwowymi przedsiębiorstwami przemysłu terenowego. Następnie zmiany te odzwierciedliły się i w innych dziedzinach gospodarki narodowej. Zmiany te stanowią drugi etap tego okresu, będący logicznym następstwem zmian zapoczątkowanych z 1956 r.

Zmiany dokonane po 1956 r. realizują ogólny kierunek ku decentralizacji form zarządzania. Zmiany dokonane w pierwszej fazie tego okresu przygotowały warunki dla następnej fazy, fazy zastosowania nowych metod kierowania przedsiębiorstwami państwowymi przy pomocy zjednoczeń i porozumień branżowych. Stworzenie odpowiednich warunków dotyczyło tak zmian w zakresie naczelnych organów gospodarki narodowej oraz odpowiednio organów administracji terenowej, jak i samych przedsiębiorstw państwowych.

Zagadnienia prawne związane z systemem zarządzania ogniskują się w istocie w tym okresie na zagadnieniu, jaki jest stosunek jednostki nadrzędnej do podstawowego ogniw gospodarki jakim jest przedsiębiorstwo państwowe. W systemie zarządzania istotny problem stanowi zagadnienie charakteru powiązania przedsiębiorstwa państwowego z jednostkami bezpośrednio nadrzędnymi, a poprzez nie z całością aparatu władzy i administracji państwowej. Charakter tego powiązania nie został jednak i w tym okresie bliżej skonkretyzowany⁷⁵. Natomiast pojawia się zainteresowanie problemem własności mienia przydzielanego przedsiębiorstwom

⁷⁴ J. Topiński, *Zmiany w systemie planowania i zarządzania gospodarką państwową w latach 1956 - 1958*, Prawo i Państwo 1959, nr 4.

⁷⁵ W. Muszalski, *Charakter prawny indywidualnych aktów zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi*, Studia Prawnicze 1966, nr 13; A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966; T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966.

państwowym⁷⁶, a następnie próby odmiennego rozumienia charakteru tej części własności ogólnonarodowej, która została im przekazana⁷⁷.

Dopiero pod koniec tego okresu pojawiają się pierwsze kompleksowe i systematyczne opracowania prawnej problematyki zarządzania gospodarką narodową w PRL⁷⁸.

V

Wszelka periodyzacja historyczna musi się liczyć z tym, że zmiany zachodzą powoli i stopniowo, a łączenie nowego okresu z określonym faktem pozostaje zawsze w pewnym stopniu umownym uproszczeniem problemu, umożliwiającym jednak zwrócenie uwagi na podstawowy nurt rozwoju. Tak też rzecz się ma z nowym okresem rozwoju form zarządzania gospodarką, jaki się daje obserwować począwszy od około 1965 r. Jak zwykle złożyło się na to wiele przyczyn. Zmiany w formach zarządzania około tego roku miały miejsce również w innych krajach socjalistycznych, głównie w ZSRR⁷⁹. W zmianach tych zwrócono uwagę przede wszystkim na działanie rachunku ekonomicznego. Do realizacji podstawowych reform przystąpiono również w Czechosłowacji i NRD.

W Polsce kierunek zmian na obecną pięciolatkę, na lata 1966 - 70, został ustalony na IV Plenum KC PZPR w 1965 r.⁸⁰ Zmiany te zdążają do — ogólnie powiedziawszy — usprawnienia zarządzania przez oparcie podstaw gospodarki, w większym niż dotychczas stopniu, na rachunku

⁷⁶ M. Madey, *Stosunki własnościowe przedsiębiorstw państwowych. Studium prawa polskiego*, Warszawa 1964.

⁷⁷ S. Buczkowski, *Rola prawa cywilnego w społecznym układzie gospodarki narodowej*, Annales Universitatis M. Curie-Skłodowska, Lublin 1960 oraz następnie znacznie późniejsze: J. Gwiazdomorski, *Zasada jedności państwowej, własności socjalistycznej a osobowość prawna przedsiębiorstw państwowych*, Państwo i Prawo 1967, nr 4-5; S. Szer, *Prawa podmiotowe państwowych osób prawnych*, Państwo i Prawo 1967, nr 6.

⁷⁸ Z. Rybicki, *Administracja stosunków gospodarczych PRL*, Warszawa 1963; Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL*, Warszawa 1963; Z. Rybicki, W. Kawalec, *Administracja gospodarki terenowej*, Warszawa 1964; S. Buczkowski, Z. Nowakowski, *Prawo obrotu społecznioneo*, Warszawa 1965; J. Topiński, *Prawo gospodarki społecznoe w zarysie*, Warszawa 1966; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1967.

⁷⁹ A. Machnienko, *Przebudowa systemu zarządzania państwowego gospodarką narodową w ZSRR w/g uchwał Listopadowego Plenum KC PZPR z 1962 r* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1964 nr 4 i tegoż tamże: *Przebudowa systemu zarządzania przemysłem w ZSRR według wskazań Plenum KC PZPR z września 1965 r.*, 1966 nr 4; Z. Lewandowicz, *Zarządzanie gospodarką narodową ZSRR (1953 - 1965)*, Warszawa 1966.

⁸⁰ Uchwała IV Plenum KC PZPR O kierunkach zmian w systemie planowania i zarządzania gospodarką narodową w latach 1966 - 1970, Nowe Drogi 1965, nr 8 w stosunku do inwestycji rozwinęta uchwałą VI Plenum KC PZPR o głównych kierunkach usprawnienia procesu inwestycyjnego w latach 1966 - 1970, Nowe Drogi 1966, nr 5.

ekonomicznym i usprawnieniu metod planowania. Pewne — stosunkowo nie tak podstawowe, jak w okresach poprzednich — zmiany organizacyjne są tylko wynikiem, pochodną założeń ekonomiczno-planistycznych, skupić się one mają przede wszystkim wokół zjednoczeń. Nie mają się jednak przedstawiać jako reorganizacja tych jednostek w inną formę, a mają polegać na utwierdzeniu ich roli i znaczenia jako jednostek w pełni odpowiedzialnych za pokrycie zapotrzebowania kraju w wyroby ich branży, w oparciu o prawidłowe założenia wynikające z rachunku ekonomicznego⁸¹.

Kierunek tych zmian wynika z konieczności rekonstrukcji branż i gałęzi przemysłu oraz regionów gospodarczych. Do opracowania w tej mierze programu zostały zobowiązane w szczególności zjednoczenia wiodące już w 1964 r.⁸²

Rekonstrukcja jest pomyślana nie jako akcja jednorazowa, a jako posunięcie wieloletnie. Nie jest to reorganizacja, a opracowanie i wieloletnia konsekwentna realizacja programu prawidłowego rozdziału zadań i kooperacji przemysłowej uzasadnionej rachunkiem ekonomicznym. Istota jej nie polega na zmianach organizacji, a na pogłębieniu specjalizacji, koncentracji, współpracy i kooperacji produkcji. Dlatego też rekonstrukcja ma charakter przede wszystkim przedsięwzięcia technicznego i planistycznego, aczkolwiek nie wyklucza możliwości przeprowadzenia odpowiednich zmian organizacyjnych, jednak ograniczonych zasadniczo tylko do tych przypadków, jakie będą niezbędne dla realizacji programu zmian technicznych w zakresie specjalizacji, koncentracji i kooperacji produkcji.

Zmiany organizacyjne zmierzające do ugruntowania roli zjednoczeń wiodących zostały dokonane już poprzez zmianę przepisów o współpracy i koordynacji branżowej w wykorzystaniu doświadczeń uzyskanych w poprzedniej pięcioletce⁸³. Wzbogacają one i w dalszym ciągu uelastyczniają formy współpracy jednostek i organizacji gospodarczych.

Następnie zostały kompleksowo uregulowane zasady funkcjonowania zjednoczeń⁸⁴. Zasady te rozszerzają uprawnienia zjednoczeń, wytyczając ich zadania w dziedzinie planowania, postępu technicznego i organizacyj-

⁸¹ J. Wierzbicki, *Główne kierunki przebudowy zjednoczeń o zasady rachunku gospodarczego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1965; M. Czerski, *Formy prawne integracji gospodarczej w PRL*, Państwo i Prawo 1965, nr 10; S. Buczkowski, *Kształt prawny przedsiębiorstwa socjalistycznego*, Państwo i Prawo 1966, nr 3.

⁸² Uchwała nr 225 Rady Ministrów z dnia 29 VII 1964 r. w sprawie organizacyjno-technicznej rekonstrukcji branż i gałęzi gospodarki uspołecznionej oraz regionów, Monitor Polski nr 55, poz. 261; G. Halak, *Rekonstrukcja branż, gałęzi i regionów gospodarczych*, Warszawa 1967.

⁸³ Uchwała nr 116 Rady Ministrów z dnia 14 V 1965 r. o współpracy i koordynacji gospodarczej (Monitor Polski nr 33, poz. 178).

⁸⁴ Uchwała nr 383 Rady Ministrów z dnia 7 XII 1966 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (Monitor Polski nr 69, poz. 327).

nego, zbytu, obrotu zagranicznego, gospodarki materiałowej i finansowej oraz informacji techniczno-ekonomicznej i ich roli jako zjednoczeń wiodących.

Istota tych zmian polega nie tylko na rozszerzeniu się zadań zjednoczeń, zwłaszcza w nowych dziedzinach, jak np. w zakresie obrotu zagranicznego, ale przede wszystkim na zacieśnieniu współpracy ze zgrupowanymi w nich przedsiębiorstwami. Decyduje o tym potrzeba koncentracji środków. Wiele przedsięwzięć, w szczególności w zakresie inwestycji, przerasta ramy możliwości poszczególnych przedsiębiorstw. Dlatego też, w szczególności w zakresie gospodarki finansowej, następuje skoncentrowanie środków, a co za tym idzie i uprawnień zjednoczeń. Zarysowują się również możliwości tworzenia wielkich przedsiębiorstw wielooddziałowych, których uprawnienia i system gospodarki odpowiadałby swym szczeblem zjednoczeniom. W celu realizacji tych zadań zjednoczenia zostały upoważnione do dokonywania przesunięć środków trwałych między zgrupowanymi przedsiębiorstwami. Rzutuje to na zakres uprawnień przedsiębiorstw, a co za tym idzie na charakter własności i zarządzania posiadanym przez nie mieniem.

W zakresie organizacji zmiany zostały, jak wskazano, skoncentrowane na umacnianiu roli i znaczenia zjednoczeń jako zdecentralizowanych ogniw zarządzania gospodarką. Zmiany te tylko pośrednio wpłynęły na zmianę roli naczelných organów administracji państwowej w zakresie gospodarki narodowej — z jednej strony, a przedsiębiorstw — z drugiej.

Podstawowe natomiast zmiany, rzutujące na organizację gospodarki, zaszły w zakresie planistyczno-finansowym. Ich prekursorem stało się wydanie przepisów o postępie ekonomicznym i organizacji służb ekonomicznych ⁸⁵.

Gospodarka finansowa zjednoczeń i zgrupowanych w nich przedsiębiorstw została określona na nowo ⁸⁶. Podstawową zmianę stanowi wprowadzenie od 1966 r. zasady oprocentowania środków trwałych przedsiębiorstw państwowych, zasadniczo w wysokości 5%, oraz finansowania inwestycji poprzez kredyt bankowy, jak również określenie nowej roli zjednoczeń w tym względzie.

⁸⁵ Uchwała nr 224 Rady Ministrów z dnia 29 VII 1964 r. w sprawie postępu ekonomicznego w gospodarce społecznej i organizacji służb ekonomicznych (Monitor Polski nr 55, poz. 260).

⁸⁶ Uchwała nr 276 Rady Ministrów z dnia 28 X 1965 r. w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń przemysłowych i zgrupowanych w nich państwowych przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym (Monitor Polski nr 4, poz. 316). Uchwała nr 278 Rady Ministrów z dnia 28 X 1965 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych (Monitor Polski nr 61, poz. 318). Uchwała nr 219 Rady Ministrów w sprawie oprocentowania środków trwałych w niektórych przedsiębiorstwach państwowych (Monitor Polski nr 61, poz. 319). Por. też: Z. Federowicz, *System finansowy przedsiębiorstwa przemysłowego*, Warszawa 1967.

Drugą z kolei zasadniczą zmianę stanowi przyjęcie rentowności za podstawowy wskaźnik oceny przedsiębiorstwa od 1967 r. zamiast, jak dotąd, wskaźnika produkcji globalnej⁸⁷. Rentowność zarówno w planowaniu finansowym, jak i w systemach bodźców zainteresowania materialnego pracowników, ma odtąd odgrywać podstawową rolę. Wskaźnik rentowności został zróżnicowany i w zależności od okoliczności i potrzeb może przedstawiać się bądź jako wskaźnik rentowności netto, brutto lub przerobu przedsiębiorstwa, bądź jako wskaźnik stopy zysku. Takie same wskaźniki oceny jak w odniesieniu do przedsiębiorstw zostają zastosowane do zjednoczeń. Jak z tego widać, zarzucona została tak podstawa dotychczasowej metody planistycznej, jak i jej uniwersalny schematyzm.

Problemom zmian w systemie planowania poświęcił wiele uwagi V Zjazd PZPR. Uchwała Zjazdu wskazuje mianowicie na konieczność umocnienia roli centralnego planowania w drodze oparcia go o podstawy naukowe. Wskazano na potrzebę wykorzystania w większym stopniu dźwigni i bodźców ekonomicznych kosztem ograniczenia ilości dyrektywnych wskaźników planu. System planowania ma w większym stopniu uwzględniać specyfikę poszczególnych działów i gałęzi gospodarki narodowej. Nacisk powinien być położony na elastyczność metod planowania ułatwiających wybór optymalnych rozwiązań. Jednocześnie musi być wzmocniony i ulepszony rozrachunek gospodarczy. W zakresie organizacji gospodarki wskazano na potrzebę koncentracji. Koncentracja ta wymaga dalszego wzmocnienia roli zjednoczeń, jak również tworzenia przedsiębiorstw typu kombinatów. Uchwała Zjazdu stanowi wytyczną na okres najbliższego planu pięcioletniego 1971 - 1975.

W okresie ostatnich lat dokonały się, jak widać, poważne i istotne zmiany w systemie organizacji i zarządzania. W przeciwieństwie jednak do poprzednich okresów, zmiany te następowały stopniowo w formie systematycznego doskonalenia metod zarządzania gospodarką. Również, w przeciwieństwie do lat poprzednich, zmiany te nie pociągały za sobą reorganizacji aparatu gospodarczego. Zmiany organizacyjne zostały skoncentrowane na rozszerzeniu uprawnień zjednoczeń i umocnieniu ich roli jako jednostek typu gospodarczego. Wzrost tych uprawnień nastąpił przede wszystkim w stosunku do nadzorujących je ministerstw oraz w stosunku do koordynacji branżowej działalności jednostek im nie podporządkowanych. Nacisk został położony na efekty ekonomiczne i drogi ich doskonalenia.

Z tych względów wydaje się, że ten okres w rozwoju form zarządzania gospodarką należy określić jako okres zmian planistycznych. Został on zapoczątkowany już w 1964 r., aby dzięki kolejnym posunięciom zmie-

⁸⁷ Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 10 VIII 1966 r. w sprawie zasad wskaźników rentowności (Monitor Polski nr 42, poz. 211), w wykonaniu nieopublikowanej uchwały nr 21 Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 28 I 1966 r.

nić podstawy systemu zarządzania, ostatecznie poczynawszy od 1967 r. Zarówno o konieczności zaliczenia tych lat do nowego okresu, jak i o jego charakterze decyduje przede wszystkim czynnik, który na wstępie został określony z pewnym uproszczeniem jako czynnik planistyczno-financeowy. Czynnik ten sprawia, że mimo braku poważniejszych zmian w organizacji gospodarczych jednostek aparatu państwowego rozpatrywany okres musi być uznany jako nowy, z kolei czwarty, okres rozwoju form zarządzania gospodarką państwową w PRL⁸⁸.

Dokonanie periodyzacji form rozwoju zarządzania gospodarką narodową w PRL na scharakteryzowane wyżej cztery okresy wydaje się pożyteczne i celowe. Ułatwi bowiem zdanie sobie sprawy z ogromu zmian, jakie się dokonywały. Przez zastosowanie jednolitego probierza opartego z kolei na czterech kryteriach, z których trzy dotyczą organizacji poszczególnych ogniw gospodarki państwowej, a czwarty metod ich wzajemnego powiązania uzyskuje się nie tylko możliwość tej periodyzacji, ale i uwypuklenie najbardziej charakterystycznych cech rozwoju form zarządzania w poszczególnych okresach. Dla nadania nowych, doskonalszych form rozpatrywanemu rozwojowi w przyszłości, niezbędne staje się spojrzenie w usystematyzowany sposób na już przebytą drogę, co jak się zdaje w pełni uzasadnia potrzebę niniejszego opracowania.

Wojciech Muszalski (Varsovie)

DÉVELOPPEMENT DES FORMES DE L'ORGANISATION ET DE LA GESTION DE L'ÉCONOMIE D'ÉTAT DANS LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE POLONAISE

Résumé

Au cours de ce dernier quart de siècle de l'existence de la République Populaire Polonaise le système d'organisation et de la gestion de l'économie d'État subissait des transformations considérables. Elles concernaient surtout: l'organisation des entreprises d'État; l'organisation des unités de rang supérieur aux entreprises; l'organisation des organes centraux de l'administration publique; les méthodes de la planification financière. — Ces quatre facteurs contribuent d'une façon décisive à toutes les modifications et au développement des formes de l'organisation et de la gestion de l'économie d'État polonaise. Les trois premiers facteurs concernent l'organisation des unités principales de l'économie d'État; le quatrième décide de leurs formes ainsi que des liaisons mutuelles entre ces unités.

Come résultat de son analyse l'auteur arrive à distinguer quatre périodes que voici:

1. La période de la construction des bases de l'économie socialiste (de 1944 à 1949).
2. La période de l'industrialisation et de centralisation de la gestion (de 1950 à 1955).

⁸⁸ Por. B. Topiński, *U progu zmian w systemie prawnym gospodarki społecznej*, Państwo i Prawo 1966 nr 1.

3. La période des transformations dans le domaine de l'organisation (de 1956 à 1964).

4. La période des transformations des méthodes de la planification (depuis 1965).

1. Durant la première période se sont accomplis des changements politiques et économiques de plus haute importance. La socialisation des moyens de production fut effectuée. En ce qui concerne les formes de l'organisation et de la gestion de l'économie on profita au début surtout des expériences et des modèles existants, en les modifiant tant que cela paraissait indispensable. Mais on créa en même temps des formes nouvelles de l'organisation; on adopta déjà un système de la gestion de la production basé sur trois degrés: l'entreprise, l'unité supérieure, le ministère. On a établi aussi des organes de planification.

2. Ce système fut soumis à des modifications dans la période suivante. Celles-ci concernaient d'abord les organes suprêmes de l'administration de l'État, ensuite, les unités supérieures dont relèvent directement les entreprises, enfin, les entreprises elles-mêmes. Au début de cette période on a également mis sur pied un système de planification et de financement de l'économie nationale. C'était durant cette période que l'on observait un développement rapide de l'industrie. Elle était aussi marquée par un processus rapide d'une centralisation de la gestion.

3. Les réformes qui s'effectuèrent à partir de 1956 ont eu pour but l'augmentation du pouvoir de décision des organes subalternes. En conséquent on a procédé à une réforme du fonctionnement des organes centraux de planification et à une réforme du système de planification, visant la suppression des détails superflus dans l'établissement des plans. On a également assuré dans la gestion des entreprises un rôle important aux employés des entreprises. On a ensuite défini le statut des unités de rang supérieur aux entreprises, ce qui a contribué à les transformer des unités de caractère administratif en unités de caractère économique — alors plus ressemblant à celui des entreprises.

4. A partir de 1965 suivent d'autres réformes qui justifient la nécessité de discerner encore la quatrième période de développement. Ces réformes concernent un perfectionnement des méthodes de planification et de financement. Elles ne touchent que d'une façon indirecte l'organisation économique elle-même. Elles visent surtout l'accroissement du rôle des unités de rang supérieur aux entreprises dans toute l'économie nationale. Le rôle du rendement des entreprises se met à croître.

