Tadeusz JUJA

PROGRAMOWANIE PROBLEMOWE W ZSRR: ISTOTA, GENEZA, FUNKCJE I PRAKTYCZNE ZASTOSOWANIE

Niniejszy artykuł traktuje o programach problemowych w Związku Radzieckim. Przedmiotem rozważań będą przede wszystkim wyniki badań teoretycznych, jakie prowadzono w tym kraju dla rozwiązania wielorakich problemów związanych z funkcjonowaniem i realizacją programów problemowych. Dokonano jedynie syntetycznego przeglądu programów, jakie były realizowane w Związku Radzieckim. Okresem badanym były lata siedemdziesiąte i początek lat osiemdziesiątych. Zainteresowanie się problematyką programowania problemowego w Związku Radzieckim w tym okresie znajduje uzasadnienie w randze i znaczeniu - przypisywanym temu programowaniu przez władze polityczne i gospodarcze tego kraju - w procesie doskonalenia systemu kierowania gospodarką narodową. Towarzyszyły temu intensywne badania teoretyczne, dotyczące wielorakich problemów związanych z formułowaniem i realizacją rozpatrywanych programów.

System kierowania gospodarką narodową Związku Radzieckiego w całym badanym okresie cechował się dużą centralizacją, a jednocześnie ulegał pewnym zmianom. Władze polityczne dostrzegały wady tego systemu i podejmowały próby jego usprawnienia. Było oczywiste, że między systemem kierowania a jego przedmiotem, tj. gospodarką i społeczeństwem, musi istnieć zgodność. Zatem szybki rozwój gospodarki narodowej i towarzyszący temu postęp społeczny musi wiązać się z koniecznością usprawnienia systemu kierowania[1]. Scentralizowany system kierowania nie może być bowiem systemem niezmiennym, wręcz przeciwnie niezbędna jest stała jego adaptacja do zmieniających się warunków. Reforma scentralizowanego systemu kierowania sprowadza się w tym przypadku do jego usprawnienia a nie odrzucenia. Zakres wprowadzanych zmian jest z reguły niewielki, a wprowadzane zmiany są zgodne z logiką scentralizowanych systemów kierowania i nie podważają, lecz umacniają podstawowe założenia tych systemów.

---

[1] Dobitnie zostało to podkreślone w książce pt. "Kompleksnoje narodnochozjajstwiennoje płanirowanije" pod red. N.P. Fiodorenki, "Ekonomika", Moskwa 1974, s. 24.

1. Istota programów problemowych

Badania zagadnień związanych z formułowaniem i realizacją programów problemowych zostały zapoczątkowane w Związku Radzieckim na początku lat siedemdziesiątych. Jednakowoż do tej pory brak jest jednolitości poglądów na temat istoty tych programów. Znajduje to odzwierciedlenie nawet w terminologii dotyczącej tych programów, która jest mało precyzyjna i znacznie zróżnicowana.

W pracach dotyczących programów problemowych podaje się różne ich definicje. Istota większości określeń sprowadza się do tego, że przez program problemowy należy rozumieć dokument planowy, określający całokształt różnego rodzaju przedsięwzięć (ekonomicznych, społecznych, produkcyjno-technicznych, organizacyjnych i naukowo-badawczych), zorientowanych albo na osiągnięcie jednego lub niewielu wyraźnie określonych celów, albo na rozwiązanie jednego lub kilku najważniejszych problemów gospodarki narodowej[2]. Niektórzy autorzy uważają przy tym, że mianem programu problemowego można określać jedynie taki dokument planowy, który ma charakter dyrektywny i adresowy[3], inni natomiast nie wymagają od niego spełnienia tego warunku[4].

We wszystkich definicjach programów problemowych podkreśla się, iż powinny one zawierać zbiór różnego rodzaju przedsięwzięć i to przedsięwzięć nie tylko o charakterze ekonomicznym, ale również społecznym, produkcyjno-technicznym, organizacyjnym i naukowo-badawczym. Cecha ta jednak nie stanowi specyficznego wyróżnika programów problemowych, gdyż przedsięwzięcia te powinny być zawarte w zasadzie w każdym planie lub programie społeczno-ekonomicznym.

Podstawową cechą odróżniającą programy problemowe od innego rodzaju programów lub planów jest ich przedmiot. Przedmiotem programów problemowych powinny być albo najważniejsze cele rozwoju społeczno-gospodarczego albo podstawowe problemy gospodarki narodowej. Poglądy różnych autorów w Związku Radzieckim na temat przedmiotu tych programów są znacznie zróżnicowane. Najczęściej stwierdza się, że ich przedmiotem powinny być najważniejsze cele rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyznawcy tego poglądu z reguły podkreślają, że programy problemowe powinny być zorientowane

---

[2] Zob. np. N.P. Fiodorenko, Problemy programmno-celewogo płanirowanija i uprawlenija, "Ekonomika i matiematiczeskije mietody" 1978, nr 4, s. 633.

[3] Tamże, s. 633.

[4] Zob. np. M.J. Lemieszew i A.I. Panczenko, Kompleksnoje programmy w płanirowanii narodnogo chozjajstwa, "Ekonomika", Moskwa 1973, s. 61-62.

na realizację jakiegoś jednego celu polityki społeczno-gospodarczej[5], część jednak autorów uważa, że mogą one mieć charakter wielocelowy[6]. Druga grupa autorów uważa, że przedmiotem programów problemowych mogą być nie tylko podstawowe cele rozwoju społeczno-gospodarczego, ale również najważniejsze problemy gospodarki narodowej[7]. W zbiorze programów problemowych - zgodnie z powyższym poglądem - można wyróżnić programy zorientowane na realizację celów oraz programy nastawione na rozwiązanie problemów.

W Związku Radzieckim programy problemowe określane są na ogół mianem programów kompleksowych. Dla oznaczenia procedury i metodyki formułowania tych programów stosowane są takie określenia jak "programowo-celowe podejście do planowania", "planowanie programowe", "programowe podejście do planowania", "planowanie systemowo-programowe", "metody programowo-systemowe w planowaniu gospodarki narodowej" itd. Wszystkie te terminy są mało precyzyjne i nie najlepiej brzmią w języku polskim. Z tego względu zrezygnowano z posługiwania się nimi w niniejszym artykule. Dla określenia procedury i metodyki formułowania rozpatrywanych programów będzie używany termin "programowanie problemowe".

Programy problemowe są uznawane w Związku Radzieckim za jedno z narzędzi realizacji systemowego, kompleksowego podejścia do formułowania planów gospodarki narodowej. Podejście to wyraża się przede wszystkim w tym, iż punktem wyjścia przy opracowywaniu planów gospodarki narodowej powinny być potrzeby całego społeczeństwa, jak i poszczególnych jego członków. Zgodnie z tym podejściem w planach gospodarki narodowej powinny być uwzględnione aspekty procesu reprodukcji społecznej dla wszystkich jego etapów, tj. produkcji, podziału, wymiany i konsumpcji. Podejście systemowe powinno zapewnić nie tylko harmonijny rozwój wszystkich elementów aparatu produkcyjnego, ale również - usprawnienie organizacji i systemu kierowania gospodarką narodową z uwzględnieniem postępu naukowo-technicznego.

---

[5] Zob. np. M.J. Lemieszew i A.I. Panczenko, op. cit., s. 61-62; B.A. Rajzberg, J.P. Gołubkow i L.S. Piekarskij, Sistiemnyj pochod w pierspiektiwnom płanirowanii, "Ekonomika", Moskwa 1975, s. 131.

[6] Zob. np. J.D. Nowikow i J.S. Samochin, Kompleksnyje narodnochozjajstwiennyje programmy, "Nauka", Moskwa 1976, s. 35.

[7] Por. np. N.P. Fiodorenko, op. cit., s. 633.

2. Geneza programów problemowych

Pojawienie się w latach siedemdziesiątych w Związku Radzieckim nowej formy planowania, jaką jest programowanie problemowe, nie było dziełem przypadku, lecz skutkiem zadziałania kilku wzajemnie ze sobą powiązanych przyczyn. Za podstawową z nich należy uznać konieczność sprostania przez system kierowania, w tym również przez system planowania, nowym wyzwaniom rozwojowym[8].

Przede wszystkim konieczne stało się przyspieszenie postępu naukowo-technicznego. Wynikało to zarówno z uwarunkowań zewnętrznych jak i wewnętrznych. Szybki postęp naukowo-techniczny w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych narzucał Związkowi Radzieckiemu konieczność przyspieszenia postępu naukowo-technicznego. Było to wręcz konieczne w dziedzinach gospodarki narodowej związanych z obronnością kraju. Przyspieszenie postępu naukowo-technicznego znajdowało również uzasadnienie w konieczności przejścia z ekstensywnych do intensywnych czynników rozwoju. Utrzymanie dotychczasowego tempa wzrostu gospodarczego w sytuacji wyczerpywania się ekstensywnych czynników rozwoju było uwarunkowane przyspieszeniem postępu naukowo-technicznego. Realizacja tego zadania wymagała z kolei przyspieszenia rozbudowy kompleksu naukowo-technicznego, który angażowałby coraz większe zasoby. Niezbędne stało się również ściślejsze powiązanie produkcji z badaniami naukowymi. W tym celu należało między innymi polepszyć jakość i użyteczność prognozowania i planowania postępu naukowo-technicznego oraz powiązać to prognozowanie i planowanie z innymi dziedzinami prognozowania i planowania, w szczególności z planowaniem produkcji. Można było to zrealizować między innymi poprzez zastosowanie programów problemowych.

Drugie wyzwanie rozwojowe wynikało z konieczności sukcesywnego rozwiązywania takich problemów społecznych jak problem mieszkaniowy, problem podniesienia poziomu oświaty, ochrony zdrowia, wyrównania różnic w poziomie dobrobytu mieszkańców miast i wsi itd. Warunkiem postępu społecznego jest bowiem nie tylko wzrost konsumpcji dóbr i usług materialnych, ale również zaspokojenie potrzeb niematerialnych społeczeństwa. Rozwiązanie wyżej wymienionych problemów społecznych warunkuje zatem postęp społeczny. Ma to istotne znaczenie również dlatego, że w warunkach współczesnych wzrastają wzajemne powiązania między zjawiskami ekonomicznymi a procesami społecznymi. Znajduje to syntetyczny wyraz w sprzężeniu zwrotnym, istniejącym między postępem społecznym a wzrostem gospodarczym: postęp społeczny wymaga wzrostu gospodarczego i z kolei

---

[8] Zob. np. książkę pt. "Kompleksnoje narodnochozjajstwiennoje płanirowanije", pod red. N.P. Fiodorenki, op. cit., rozdz. II.

postęp społeczny przyspiesza wzrost gospodarczy. Zatem przedmiotem prognozowania i planowania powinny stać się również zjawiska społeczne.

Trzecie wyzwanie rozwojowe wynikało z konieczności zwiększenia skuteczności zapobiegania negatywnym wpływom rozwoju gospodarczego na środowisko naturalne. Produkcja polega na aktywnym oddziaływaniu człowieka na zasoby naturalne w celu ich przekształcenia na wyroby i usługi. Szybki rozwój gospodarki Związku Radzieckiego połączony był dotychczas z szeregiem negatywnych zmian w środowisku naturalnym. Środowisko to nie mogło być już dalej rozpatrywane jako baza materialno-rzeczowa nieograniczonego rozwoju gospodarczego. Produkcja społeczna powinna być rozpatrywana jako element systemu, w którym wzajemnie ze sobą są powiązane procesy ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. Obiektem planowania rozwoju powinny być zatem powiązania między procesami społeczno-ekonomicznymi i środowiskiem naturalnym.

Następne wyzwanie rozwojowe wynikało ze stopniowego wyczerpywania się zasobów naturalnych w ich tradycyjnych rejonach eksploatacji, przy wzrastającym zapotrzebowaniu gospodarki narodowej na te zasoby. Dla pokrycia tego zapotrzebowania niezbędne stało się rozpoczęcie eksploatacji nowych źródeł zasobów naturalnych, na ogół dalej położonych od najważniejszych ośrodków życia gospodarczego, często o gorszych cechach jakościowych, położonych w trudniejszych warunkach geologicznych itd. Stopniowe wyłanianie się problemu surowcowo-energetycznego wiązało się z koniecznością szerszej niż dotychczas eksploatacji bogactw naturalnych Syberii, w tym również Dalekiej Północy. Uzależnione to z kolei było od rozwiązania całego szeregu problemów i wiązało się z koniecznością budowy w rejonach eksploatacji nowych złóż infrastruktury społecznej i technicznej, przepływu ludności do tych rejonów, rozwoju w nich produkcji rolniczej i przemysłowej itd.

Kolejny problem wiązał się z koniecznością szerszego włączenia się Związku Radzieckiego do międzynarodowego podziału pracy. Z konieczności importu licencji, nowoczesnych maszyn i urządzeń, produktów rolniczych itd. wynikała niezbędność wzrostu eksportu. W latach siedemdziesiątych Związek Radziecki rozwijał handel zagraniczny i inne formy współpracy gospodarczej z zagranicą, nie tylko z krajami socjalistycznymi, ale również z wysoko i słabo rozwiniętymi krajami kapitalistycznymi. Wzrost obrotów handlu zagranicznego wymagał rozwiązania takich problemów jak kształtowanie kierunków eksportowej specjalizacji produkcji, zwiększenie zdolności przepustowej linii komunikacyjnych, zwiększenie zdolności przeładunkowych portów itd.

System kierowania gospodarką Związku Radzieckiego - odziedziczony z lat sześćdziesiątych - nie mógł sprostać wyżej wymienionym wymogom rozwojowym. Do najistotniejszych jego cech można zaliczyć:

- istnienie bardzo licznych resortów gałęziowych i działowych,
- stosunkowo małą liczbę resortów funkcjonalnych i ich słabą pozycję (z wyjątkiem Gospłanu ZSRR) w stosunku do resortów gałęziowo-działowych,

- istnienie licznych zjednoczeń branżowych i ich silną pozycję w stosunku do przedsiębiorstw,
- hierarchicznie zorganizowany system organów władzy i administracji terenowej (republiki związkowe, republiki autonomiczne, kraje, obwody, rejony, okręgi autonomiczne, okręgi narodowościowe) i ich relatywnie słabą pozycję w porównaniu z resortami gałęziowo-działowymi,
- stabilność i sztywność powyższych struktur organizacyjnych.

Sprostanie wyzwaniom rozwojowym wymagało rozwiązania szeregu problemów społeczno-ekonomicznych. Większość z tych zagadnień miała przy tym charakter międzygałęziowy i międzydziałowy, a w ich rozwiązywaniu powinny brać udział liczne resorty. Takie problemy, jak na przykład ochrona środowiska naturalnego czy badania kosmiczne, były zagadnieniami nowymi, dotychczas nie rozwiązywanymi przez gospodarkę Związku Radzieckiego. Ich specyfika nie mogła być zatem uwzględniona przy formułowaniu systemu kierowania. Sprostanie wyzwaniom rozwojowym w wielu przypadkach wymagało rozwiązania szeregu problemów międzyregionalnych, a więc dotyczących kilku jednostek administracyjnego podziału kraju. Istotną przeszkodą w ich rozwiązywaniu była przy tym sztywna struktura organów władzy i administracji terenowej i ich słaba pozycja w stosunku do resortów gałęziowych i działowych.

Sprzeczności między sztywną strukturą podmiotową systemu kierowania a przedmiotem kierowania, tj. gospodarką i społeczeństwem, pogłębiały się wraz z rozwojem gospodarczym i postępem społecznym. System ten jako nie mogący sprostać wyzwaniom rozwojowym wymagał usprawnienia.

Istotnym czynnikiem uzasadniającym konieczność zreformowania systemu kierowania w ZSRR była mała jego zdolność adaptowania się do zmieniających się warunków, co było wynikiem między innymi sztywności układów organizacyjnych. System kierowania powinien cechować się pewną elastycznością i zdolnościami adaptacyjnymi, nie tylko z racji zmienności uwarunkowań rozwojowych, ale również dlatego, iż sam rozwój zakłada formułowanie nowych celów polityki społeczno-gospodarczej. Nowe uwarunkowania rozwojowe i nowe cele powinny znaleźć odzwierciedlenie w systemie kierowania gospodarką narodową. Stary system kierowania może bowiem słabo i z opóźnieniem reagować na zmieniające się okoliczności działania gospodarczego i może nie gwarantować realizacji celów polityki społeczno-gospodarczej, co wyrażać będzie się w odbieganiu osiągniętego poziomu realizacji celów od poziomu pożądanego. Programowanie problemowe jest jednym z narzędzi zwiększających zdolności adaptacyjne systemu kierowania.

Pojawieniu się programowania problemowego w Związku Radzieckim w latach siedemdziesiątych sprzyjał niewątpliwie postęp naukowo-techniczny, udostępniający systemowi kierowania nowe narzędzia i instrumenty zwiększające efektywność kierowania. Szczególnie istotny wpływ na kierunki zmian systemu kierowania miał rozwój nowej dyscypliny naukowej,

jaką jest teoria systemów. Programowanie problemowe stanowi bowiem jeden ze sposobów realizacji podejścia systemowego do planowania.

Tradycyjna teoria, jak i praktyka planowania gospodarczego zbyt mało poświęcała uwagi kwestii identyfikacji, kwantyfikacji i wyboru celów działalności gospodarczej, a także celów polityki społeczno-ekonomicznej. Lukę tę w dużej mierze usuwa właśnie programowanie problemowe, dostarczające narzędzi formułowania celów dla różnych systemów społeczno-ekonomicznych i uzgadniania tych celów ze środkami ich realizacji oraz z różnego rodzaju przedsięwzięciami.

Dla władz politycznych i gospodarczych programowanie problemowe było niewątpliwie atrakcyjne jako sposób doskonalenia systemu kierowania, gdyż interpretowane było przez teoretyków[9] jako narzędzie raczej wzmacniające centralizację systemu kierowania. Z praktycznych zastosowań analizy systemowej w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych, a w szczególności z rozwijanego tam i wykorzystywanego w praktyce systemu planowania - programowanie - budżetowanie, wynikał bowiem wniosek, iż realizacja pewnych celów jest uzależniona od wzmocnienia centralizacji kierowania.

Powyższe czynniki niewątpliwie sprzyjały szybkiemu rozwojowi teorii programowania problemowego w Związku Radzieckim i stopniowemu wdrażaniu tego programowania do praktyki planowania.

3. Rodzaje programów

Wielorakość form działalności społeczno-gospodarczej wiąże się z koniecznością jej wszechstronnej analizy oraz jej uwzględnienia w planowaniu. Z wielorakości tej wynika bogactwo możliwych rodzajów programów, w których mogą być odzwierciedlone wszystkie aspekty planowanego rozwoju. Jednakowoż konieczność stworzenia uniwersalnych metod formułowania i realizacji programów wskazuje na celowość doszukiwania się w nich pewnych cech typowych, elementów analogicznych. Celem klasyfikacji programów jest nie tylko ich uporządkowanie, ale także ułatwienie ich pogłębionej analizy. Przytoczona niżej klasyfikacja programów problemowych została zaproponowana w książce pt. "Kompleksowe planowanie gospodarki narodowej" pod redakcją N.P. Fiodorenki[10]. Jej podstawą jest założenie,

---

[9] Tak interpretują to programowanie np. A.R. Lejbkind, J.W. Rudniewa i B. L. Rudnik. Ob otborie problem dla programmnoj razrabotki, "Ekonomika i matiematiczeskije mietody" 1981, nr 4, s. 607.

[10] Kompleksnoje narodnochozjajstwiennoje..., op. cit., rozdz. VI.

iż programy te są integralną częścią systemu planowania gospodarki narodowej.

Do ważniejszych kryteriów klasyfikacji programów można zaliczyć ich stosunek do celów rozwoju systemu społeczno-ekonomicznego. Według tego kryterium programy można podzielić na programy dotyczące celów i programy dotyczące środków. Pierwsze bezpośrednio są zorientowane na realizację celów związanych z zaspokojeniem potrzeb społecznych poprzez poprawę warunków mieszkaniowych, wyżywienia, ochrony zdrowia itd. Są one w istocie programami nieprodukcyjnymi, a ich cel ma charakter zewnętrzny w stosunku do systemu produkcyjnego. Przykładem programów celowych może być program wyżywienia narodu lub program rozwiązania kwestii mieszkaniowej.

Programy dotyczące środków określają rozwój odpowiednich kompleksów gospodarczych i obejmują takie zagadnienia, których rozwiązanie jest środkiem realizacji celów związanych z zaspokojeniem potrzeb społecznych. Uwaga tych programów jest skoncentrowana na rozwoju produkcji w ramach tych kompleksów. Przykładem tego rodzaju programów może być program rozwoju kompleksu rolniczo-przemysłowego lub program rozwiązania problemu energetycznego.

Programy problemowe mogą być formułowane i realizowane przez grupę zainteresowanych krajów lub przez jedno państwo. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z programami międzynarodowymi, a drugim - wewnątrzpaństwowymi. Uwzględnienie programów międzynarodowych w klasyfikacji programów problemowych w Związku Radzieckim może budzić wątpliwości z tej racji, iż programy są w tym państwie rozpatrywane jako integralna część systemu planowania gospodarki narodowej, a więc systemu planowania jednego państwa. Należy pamiętać, że postępująca integracja państw RWPG i rozwijanie różnych form ich współpracy gospodarczej mogą powodować również umiędzynarodowienie przynajmniej niektórych programów problemowych. Związek Radziecki - z jednej strony - może bezpośrednio uczestniczyć w formułowaniu i realizacji pewnych programów problemowych innych państw socjalistycznych, z drugiej strony - niektóre programy problemowe opracowywane dla Związku Radzieckiego mają być realizowane i faktycznie są realizowane przy określonym udziale innych państw socjalistycznych. Tego typu programy stają się w pewnym stopniu programami międzynarodowymi i są jednocześnie częścią radzieckiego systemu planowania. Przedmiotem dalszej klasyfikacji będą jedynie programy wewnątrzkrajowe.

Z punktu widzenia położenia organu opracowującego i realizującego programy problemowe w hierarchicznej strukturze organów kierowania gospodarką narodową w Związku Radzieckim wyróżnia się programy ogólnozwiązkowe, międzygałęziowe i gałęziowe oraz programy zjednoczeń, przedsiębiorstw, organizacji itd. Natomiast według terytorialnego podziału kraju dzieli się programy na ogólnozwiązkowe, republikańskie, obwodowe, krajowe, rejonowe i miejskie, przy czym wszystkie te rodzaje programów - z wyjątkiem pierwszego - określa się niekiedy mianem programów

regionalnych[11]. Przykładem programu regionalnego może być program zagospodarowania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego Syberii Zachodniej.

Istotnym kryterium podziału programów może stanowić ich zasadnicza treść. Z tego punktu widzenia wyróżnia się programy społeczno-ekonomiczne (np. program rozwiązania problemu mieszkaniowego), społeczne (np. program zapewnienia warunków racjonalnego wykorzystania czasu wolnego od pracy), organizacyjno-gospodarcze (np. program doskonalenia systemu kierowania), programy rozwoju stosunków gospodarczych z zagranicą (np. program rozwoju handlu zagranicznego), produkcyjno-ekonomiczne (np. program rozwoju produkcji materiałów konstrukcyjnych), naukowo-techniczne (np. program badań kosmicznych), dotyczące zasobów i warunków naturalnych itd.

Bardzo ważnym kryterium klasyfikacji programów problemowych jest stosunek długości okresu ich realizacji do przyjętych w praktyce planowania długości okresów planowych. Tu wyróżnia się programy krótkookresowe - realizowane przez okres jednego do dwu lat, średniookresowe - realizowane przez okres od trzech do ośmiu lat i długookresowe - realizowane przez okres nie krótszy niż dziewięć lat.

Większość stanowią programy długookresowe, gdyż programy są najczęściej instrumentem realizacji podstawowych celów polityki społeczno-gospodarczej i rozwiązywania najważniejszych zagadnień społeczno-ekonomicznych kraju. Rozwiązanie tych zadań jest na ogół możliwe jedynie w dłuższym okresie. Wiąże się bowiem z koniecznością zrealizowania szeregu przedsięwzięć począwszy od prac naukowo-badawczych aż do praktycznego stworzenia systemów realizujących cele i rozwiązujących problemy oraz zapewnienia warunków do ich sprawnego funkcjonowania.

Programy mogą być narzędziem sterowania procesami informacyjno-decyzyjnymi lub procesami rzeczowo-energetycznymi. Przykładem pierwszych z nich może być wspomniany już program doskonalenia systemu kierowania gospodarką narodową, a drugich - program budowy bajkalsko-amurskiej magistrali kolejowej.

Klasyfikacja programów problemowych może być rozbudowana poprzez uwzględnienie innych kryteriów grupowania, takich jak ilość uwzględnionych celów, stopień złożoności programów, sposoby ich realizacji itd. Jest ona jednak wystarczająca dla zorientowania, iż w Związku Radzieckim przypisuje się programom duże możliwości rozwiązywania szeregu ważnych problemów na różnych szczeblach planowania.

---

[11] Por. Regionalnoje programmoje płanirowanije. Woprosy teorii i praktiki, pod red. R.I. Sznipera, "Nauka", Nowosybirsk 1981.

4. Miejsce i funkcje programów problemowych w perspektywicznym planie gospodarki narodowej

Radziecka literatura poświęcona programowaniu problemowemu zawiera różne opinie na temat relacji między programami problemowymi a perspektywicznym planem gospodarki narodowej. Zgodnie z jedną z nich plan ten powinien być sumą programów problemowych, natomiast druga zakłada, że powinny występować w nim dwie części. Do jednej powinien wchodzić system programów problemowych, które jednak nie powinny obejmować całego pola planu perspektywicznego. Druga powinna obejmować natomiast te dziedziny działalności społeczno-gospodarczej, które nie były przedmiotem programowania.

Pierwsza z wyżej wymienionych opinii została wyrażona przez M.J. Lemieszewa i A.I. Panczenkę na początku lat siedemdziesiątych[12]. Zdaniem tych autorów przedmiotem programowania powinny być kompleksy międzygałęziowe, do których powinny wchodzić takie gałęzie, których produkcja zorientowana jest na zaspokojenie zbliżonych potrzeb funkcjonalnych społeczeństwa. Proponowane przez tych autorów podejście do formułowania planu perspektywicznego gospodarki narodowej wymaga dokonania uzasadnionego z ekonomicznego punktu widzenia podziału gospodarki narodowej na kompleksy międzygałęziowe, obejmujące silnie ze sobą powiązane gałęzie. Kompleksy te powinny być przedmiotem zarówno planowania, jak i zarządzania centralnego. Podstawowym zadaniem jest w tym przypadku suboptymalizacja każdego kompleksu a następnie koordynacja ich rozwoju dla zapewnienia harmonijnego rozwoju gospodarki narodowej jako całości.

Krytycy tego podejścia wskazują, iż jego praktyczne urzeczywistnienie byłoby równoznaczne z usunięciem z planu perspektywicznego, tak przekroju gałęziowego, jak i przekroju regionalnego. Konsekwencją tego mogłoby być zachwianie ogólnej równowagi planu, gdyż brak jest dotąd efektywnych metod koordynacji programów problemowych. Poza tym, przy tym podejściu, programy przestają być narzędziem priorytetowego rozwiązywania najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych kraju[13].

Obecnie w Związku Radzieckim zdecydowana większość specjalistów z dziedziny programowania problemowego zajmuje stanowisko, iż plan perspektywiczny powinien składać się z dwu części. Zaznacza się przy tym tendencja do ograniczenia zakresu zastosowania programów problemowych. Stanowisko takie zajmuje między innymi G.S. Pospiełow i W.A. Irikow[14].

---

[12] M.J. Lemieszew i A.I. Panczenko, op. cit.

[13] Zob. J.D. Nowikow i J.S. Samochin, op. cit., s. 17.

[14] Por. G.S. Pospiełow i W.A. Irikow, Programmo-celewoje

Zdaniem tych autorów organizacja gospodarki narodowej powinna mieć strukturę macierzową, w której połączone byłyby trzy typy kierowania: gałęziowy, terytorialny i celowy. Ten ostatni jest niezbędny do zwiększenia elastyczności i zdolności adaptacyjnych systemu kierowania. Zgodnie z ich opinią, punktem wyjścia do formułowania planu perspektywicznego powinny być cele w dziedzinie dobrobytu społecznego i obrony narodowej. Cele te określają oni mianem celów pierwotnych albo celów pierwszego rzędu. Środkiem ich realizacji są cele drugiego rzędu, a więc rozwój produkcji, nauki, postępu naukowo-technicznego i szkolnictwa zawodowego. Za realizację celów pierwotnych powinny być odpowiedzialne gałęzie pierwszego rodzaju, którymi są przede wszystkim gałęzie (działy) sfery nieprodukcyjnej gospodarki narodowej, natomiast za realizację celów drugiego rzędu - gałęzie drugiego rodzaju, tj. gałęzie należące w przeważającej mierze do sfery produkcyjnej.

G.S. Pospiełow i W.A. Irikow rozpatrują proces formułowania planu perspektywicznego jako procedurę koordynacji programów rozwoju gałęzi pierwszego rodzaju (programów problemowych) i planów rozwoju gałęzi drugiego rodzaju. Ich zdaniem, obok tych ostatnich planów mogą być również formułowane plany rozwoju kompleksów terytorialno-produkcyjnych lub kompleksów międzygałęziowych. Plan perspektywiczny gospodarki narodowej powinien obejmować - zgodnie z ich opinią - system wzajemnie ze sobą skoordynowanych programów problemowych, planów rozwoju gałęzi, planów rozwoju kompleksów międzygałęziowych i kompleksów terytorialno-produkcyjnych. G.S. Pospiełow i W.A. Irikow zakładają zatem, że zbiór programów problemowych powinien pokrywać się ze zbiorem podstawowych celów polityki społeczno-gospodarczej państwa. Według nich programy problemowe mają być narzędziem identyfikacji, konkretyzacji i kwantyfikacji celów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz koordynacji tych celów ze środkami, zasobami i przedsięwzięciami.

J.D. Nowikow i J.M. Samochin reprezentują również pogląd, iż plan perspektywiczny gospodarki narodowej powinien składać się z dwu części: pierwszą tworzyłyby programy problemowe, a drugą rodzaje działalności społeczno-gospodarczej, nie objęte programowaniem. Ograniczają oni jeszcze bardziej zakres zastosowania programów; ich zdaniem programy powinny obejmować tylko nieznaczną część gospodarki narodowej. Są one niezbędne do zapewnienia realizacji jedynie takich celów rozwoju społeczno-gospodarczego i rozwiązania jedynie takich najbardziej złożonych problemów gospodarki narodowej, których osiągnięcie lub rozwiązanie wymaga poważnych zmian dotychczasowego tempa, struktury i proporcji rozwoju odpowiednich sfer gospodarki narodowej. Jednakowoż nie każda zamierzona zmiana dotychczasowego tempa, struktury i proporcji rozwoju

---

Płanirowanije i uprawlenije, "Sowietskoje radio", Moskwa 1976, rozdz. 4.

wiąże się z koniecznością programowania. Programy są niezbędne tylko wówczas, gdy pożądane zmiany tempa, struktury i proporcji rozwoju są na tyle duże, iż przewyższają zdolności adaptacyjne istniejącego systemu kierowania[15]. Z założenia, że programy problemowe powinny być narzędziem realizacji jedynie najważniejszych celów rozwoju społeczno-gospodarczego i rozwiązywania najistotniejszych problemów gospodarki narodowej, wysuwają oni wniosek, że przedsięwzięcia realizujące te zadania powinny posiadać priorytet w stosunku do wszystkich pozostałych zadań planowych.

Identyczne stanowisko w kwestii miejsca programów problemowych w planie perspektywicznym zajmują N.J. Pietrakow i J.W. Rudniewa[16]. Funkcja tych programów jest jednak przez nich inaczej interpretowana. Rozpatrują oni programy jako specyficzną formę centralizacji funkcji w zakresie formułowania lub realizacji planu[17]. W przypadku formułowania planu programy spełniają funkcję dodatkowego instrumentu planowania, a w przypadku realizacji planu - instrumentu zarządzania.

Autorzy ci w celu zidentyfikowania zadań, których realizacja wiąże się z koniecznością wykorzystania programów kompleksowych, przeprowadzili analizę wieloszczeblowego systemu kierowania radziecką gospodarką narodową. Cechą charakterystycznego tego systemu jest hierarchiczna organizacja, co wyraża się:

a) w pionowym układzie podsystemów kierujących procesami produkcji, świadczeniem usług, badaniami naukowymi i postępem naukowo-technicznym itd., w ich kolejnym podporządkowaniu,

b) w mniejszej lub większej samodzielności podsystemów w podejmowaniu i realizacji określonych decyzji.

Taka organizacja systemu kierowania wynika ze złożoności przedmiotu kierowania i specjalizacji podsystemów w pełnieniu określonych funkcji kierowniczych. Ich zdaniem, doskonalenie systemu kierowania może polegać albo na zwiększeniu uprawnień niższych szczebli kierowania w podejmowaniu decyzji planowych i decyzji wykonawczych, albo na wzmocnieniu

---

[15] Zob. J.D. Nowikow i J.S. Samochin, op. cit., s. 30-37.

[16] Por. N.J. Pietrakow i J.W. Rudniewa, O roli, miestie i funkcyjach kompleksnych programm w sistiemie uprawlenija socjalisticzeskoj ekonomikoj, "Ekonomika i matiematiczeskije mietody" 1978, nr 4, s. 644-652.

[17] Podobna interpretacja funkcji programów zawarta jest w książce pt. "Problemy razrabotki i riealizacji kompleksnych programm" pod red. N.P. Fiodorenki, J.R. Lejbkinda i J.M. Samochina, "Nauka", Moskwa 1984, s. 28-39.

centralizacji tych decyzji w określonych ogniwach systemu kierowania. Z drugim kierunkiem doskonalenia systemu kierowania wiąże się konieczność zastosowania programów problemowych.

Decentralizacja systemu kierowania zmniejsza ilość informacji cyrkulującej między jego szczeblami, zwiększa odpowiedzialność indywidualną podsystemów za jakość planu, zwiększa zakres swobody w podejmowaniu inicjatyw oddolnych itd. Jednakowoż decentralizacja nie jest pozbawiona wad[18]. Konsekwencją względnej niezależności podsystemów w podejmowaniu decyzji - przy sprzeczności ich interesów - mogą być znaczne rozbieżności między ich planami. W tej sytuacji wzrastają wymagania w stosunku do procesu koordynacji działalności podsystemów i wymagania te nie zawsze mogą być spełnione przez istniejący system kierowania. W trakcie sporządzania planu gospodarki narodowej lub jej podsystemów mogą być wyjawione problemy i zadania, których rozwiązanie jest niemożliwe albo też nieefektywne w ramach istniejącego systemu kierowania. Zdaniem N.J. Pietrakowa i J.W. Rudniewy, do rozwiązywania tego typu problemów mogą być wykorzystane programy problemowe.

Sporządzanie i realizacja programów problemowych wiążą się z lokalną centralizacją uprawnień decyzyjnych. Programy te są rozpatrywane jako pewnego rodzaju forma ingerencji w istniejący system planowania i zarządzania gospodarką radziecką. Zakładają one większe lub mniejsze ograniczenie samodzielności podsystemów w podejmowaniu decyzji. Podmiot systemu kierowania opracowujący program dokonuje zmiany uprawnień decyzyjnych podlegających mu podmiotów poprzez przejęcie części spełnianych przez nie funkcji. W ten sposób uzyskuje on prawo do bezpośredniego określania lub weryfikacji tych wskaźników, które uprzednio były samodzielnie ustalane przez podmioty niższych szczebli. Taka centralizacja może być niezbędna dla zapewnienia kompleksowego rozwiązania rozpatrywanego problemu.

Przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w dowolnym programie mogą mieć na celu rozwój podsystemów należących do różnych szczebli kierowania i mogą obejmować różną liczbę obiektów każdego szczebla. W związku z tym można wyróżnić pionową i poziomą centralizację uprawnień decyzyjnych[19]. Pionowa polega na centralizacji uprawnień podmiotów kilku kolejnych szczebli kierowania, pozioma - na centralizacji uprawnień decyzyjnych podmiotów tego samego szczebla.

---

[18] Tamże, s. 30.

[19] Tamże, s. 31.

Zaproponowane zostały dwie formy centralizacji funkcji planowania i zarządzania związanych z procesami formułowania i realizacji programów problemowych[20].

a) centralizacja procesów decyzyjnych związanych z formułowaniem i realizacją tych programów,

b) centralizacja funkcji w zakresie formułowania narzędzi sterowania i kontroli ich oddziaływania na system gospodarczy.

Pierwsza forma centralizacji polega na bezpośredniej ingerencji organów kierujących procesami formułowania i (lub) realizacji programów, w działalność podsystemów uczestniczących w tych procesach. W fazie formułowania programów przejawia się ona w tym, iż organ koordynujący prace nad programem (spełniający rolę głównego projektanta) bezpośrednio wyznacza lub weryfikuje te wskaźniki planowe, które wcześniej były samodzielnie ustalane przez podmioty gospodarcze niższego szczebla. Taka ingerencja wiąże się przy tym z wyznaczaniem bardziej szczegółowych wskaźników, dokładniej odzwierciedlających specyfikę rozwiązywanego problemu. Omawiana forma centralizacji uprawnień decyzyjnych powinna być charakterystyczna przede wszystkim dla fazy formułowania programów.

Druga forma centralizacji zakłada koncentrację funkcji planowania i zarządzania poprzez centralną regulację takich parametrów działalności ekonomicznej jak ceny, warunki kredytowania, normatywy podziału zysku, stawki płac itd. Nie zmienia ona obowiązujących dotychczas warunków prawno-gospodarczych funkcjonowania ministerstw, urzędów, zjednoczeń i przedsiębiorstw. Powinna być wykorzystana przede wszystkim w fazie realizacji programów.

Cechą charakterystyczną radzieckiego systemu kierowania gospodarką narodową z lat siedemdziesiątych i początku lat osiemdziesiątych był wysoki stopień centralizacji uprawnień decyzyjnych. Jego konsekwencją było nadmierne obciążenie najwyższych szczebli kierowania przesyłaną do nich informacją, mała operatywność tych szczebli w przetwarzaniu tej informacji w system odpowiednich decyzji, długi okres reakcji systemu kierowania na zmiany zachodzące w gospodarce narodowej i jej otoczeniu, małe zainteresowanie podmiotów gospodarczych w podwyższaniu efektywności gospodarowania itd., co w sumie zmniejszało efektywność funkcjonowania całego systemu kierowania. Wdrożenie do praktyki planowania i zarządzania programów problemowych oznacza jeszcze większą centralizację radzieckiego systemu kierowania, co może spotęgować wyżej wymienione negatywne skutki. Z powyższego N.J. Pietrakow i J.W. Rudniewa wyciągają wniosek, iż zakres zastosowania programów problemowych nie może być szeroki. Przedmiotem programowania mogą być jedynie takie problemy, których

---

[20] Tamże, s. 37-38.

rozwiązanie poprzez zwiększenie uprawnień decyzyjnych niższych szczebli jest albo niemożliwe albo nieefektywne[21].

Programy problemowe ograniczają się w szczególności do takich zagadnień, których rozwiązanie wymaga pokonania barier resortowych, wiąże się z koniecznością podporządkowania jednemu kierownictwu wielu wykonawców z różnych szczebli gospodarki narodowej, wymaga koncentracji uprawnień decyzyjnych i środków itd. Do najczęściej wymienianych w Związku Radzieckim potencjalnych dziedzin efektywnego zastosowania programów w teraźniejszości i najbliższej przyszłości należą[22]: planowanie perspektywiczne, planowanie i zarządzanie terytorialne oraz kierowanie badaniami naukowymi.

5. Wdrażanie programowania problemowego do praktyki planowania[23]

W radzieckich publikacjach poświęconych programom problemowym na ogół istnieje tendencja do doszukiwania się pewnych elementów programowania problemowego już u zarania planowania centralnego w Związku Radzieckim. Twierdzi się w nich, że pierwszym opracowanym i zrealizowanym programem problemowym był plan GOELRO. Zgodnie z tym poglądem, był on kompleksowym programem elektryfikacji kraju, która uznana została w nim za decydujący, chociaż nie jedyny, kierunek postępu naukowo-technicznego, industrializacji i budowy materialno-technicznej bazy społeczeństwa socjalistycznego.

Autorzy radzieccy skłonni są jednocześnie doszukiwać się pewnych cech charakterystycznych dla programowania problemowego również w kolejnych planach pięcioletnich, opracowywanych i realizowanych w okresie międzywojennym oraz w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. W szczególności wymieniają oni realizowany w okresie międzywojennym program rozwoju drugiej krajowej bazy węglowo-metalurgicznej w postaci kombinatu uralsko-kuźnieckiego oraz programy realizowane w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych o istotnym znaczeniu dla gospodarki Związku Radzieckiego, takie jak program chemizacji gospodarki narodowej, rozwoju rolnictwa, wykorzystania energii jądrowej, badań kosmicznych.

---

[21] N.J. Pietrakow i J.W. Rudniewa, op. cit., s. 647-648.

[22] Problemy razrabotki..., op. cit., s. 33-35.

[23] Informacje na ten temat czerpano głównie z książki pt. "Osnowy płanirowanija ekonomiczeskogo i socyalnogo rozwitija SSSR", pod red. A.M. Zagorodniewoj, MGU, Moskwa 1983.

Cechą charakterystyczną programów formułowanych i realizowanych w drugim z wymienionych okresów było to, iż programy te określały zadania ponadplanowe, jakie dodatkowo powinny być zrealizowane w danej pięciolatce. Miały one zatem istotny wpływ na realność i stabilność planów pięcioletnich. Nie uwzględniano w nich bowiem w dostatecznym stopniu sprzężeń i wzajemnych powiązań między zadaniami przyjętymi do realizacji w poszczególnych programach a zadaniami wyznaczonymi w planie pięcioletnim.

Doszukiwanie się przez autorów radzieckich genezy programowania problemowego w znacznie wcześniejszych historycznie doświadczeniach w zakresie planowania centralnego aż do planu GOELRO włącznie, nie jest przekonywające. Wysunięta na początku lat siedemdziesiątych idea programowania problemowego jest ideą nową. Całkowicie nowa i oryginalna jest również metodyka tego programowania. Samo programowanie problemowe zaczęto stopniowo i bardzo ostrożnie wdrażać do praktyki planowania w Związku Radzieckim również w latach siedemdziesiątych, a więc w okresie realizacji dziewiątego i dziesiątego planu pięcioletniego. Programy stały się już w tym okresie częścią składową planów perspektywicznych i wieloletnich. Konkretnie w tych dwu pięciolatkach opracowano i zaczęto realizować program rozwoju wydobycia ropy naftowej i gałęzi przemysłu związanych z tym wydobyciem na Syberii Zachodniej, program rozwoju rolnictwa w strefie nieczarnoziemnej Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republice Radzieckiej, program budowy bajkalsko-amurskiej magistrali kolejowej itd.

Pod koniec lat siedemdziesiątych wzmocniona została w Związku Radzieckim integracja programów problemowych z systemem planowania. Przyjęto mianowicie postanowienie, iż Gospłan ZSRR - przy udziale zainteresowanych ministerstw i urzędów - będzie określał i zatwierdzał wykaz tych programów na półtora roku przed nową pięciolatką.

W decyzji KC KPZR i Rady Ministrów ZSRR z dnia 12 lipca 1979 roku zawarto wiele nowych momentów dotyczących wdrażania programów problemowych do praktyki planowania. Powierzono mianowicie ich opracowywanie Gospłanowi ZSRR jako części składowej perspektywicznego planu gospodarki narodowej; przyjęto, iż jednocześnie z projektem planu perspektywicznego będą przygotowywane następujące cztery rodzaje projektów programów; programy naukowo-techniczne, programy ekonomiczne, programy społeczne oraz programy rozwoju poszczególnych regionów i kompleksów terytorialno-produkcyjnych; podkreślono konieczność koordynacji tych programów z odpowiednimi częściami planu oraz ich uzgodnienie ze środkami materialnymi i finansowymi; imiennie określono wykaz programów, które w pierwszej kolejności powinny być realizowane w najbliższej perspektywie (program gospodarki paliwami i metalami, program rozwoju strefy bajkalsko-amurskiej magistrali kolejowej, program stopniowej eliminacji pracy fizycznej i program rozwoju produkcji nowych towarów konsumpcyjnych powszechnego użytku).

W celu radykalnego rozwiązania problemu zaopatrzenia ludności w produkty żywnościowe postanowiono, iż konieczne jest opracowanie specjalnego

programu żywnościowego. Program ten stał się częścią składową jedenastego planu pięcioletniego, a więc planu na lata 1981-1985.

6. Uwagi końcowe

W Związku Radzieckim nie uzgodniono do tej pory stanowisk różnych autorów na temat istoty i specyficznych cech programów problemowych, ich miejsca i funkcji w systemie planów oraz właściwości zadań społeczno-ekonomicznych, przy rozwiązywaniu których celowe jest wykorzystanie programowania problemowego. Przyczyny tego stanu rzeczy należy doszukiwać się nie tylko w stosunkowo krótkim okresie, jaki upłynął od rozpoczęcia badań tych zagadnień, ale również w zróżnicowaniu opinii poszczególnych autorów w kwestii kierunków, w jakich powinien być reformowany system kierowania gospodarką narodową.

Pewnych elementów podejścia problemowego do planowania można doszukiwać się - zdaniem autorów radzieckich - już w planie GOELRO oraz w programach społeczno-gospodarczych realizowanych w kolejnych pięciolatkach aż do lat siedemdziesiątych. Plan GOELRO i powyższe programy miały unikatowy charakter; sposoby ich formułowania i realizacji były dostosowane do specyficznych, istniejących wówczas warunków społeczno-ekonomicznych i politycznych. Z tej racji w zasadzie nie mogą być one zastosowane w teraźniejszości. Poza tym w okresie poprzedzającym lata siedemdziesiąte programy nie stanowiły integralnej części systemu planów, lecz były formułowane równolegle z tym systemem. Traktowano je wówczas jako formę narzucania do realizacji podmiotom gospodarczym niższych szczebli dodatkowych zadań planowych, a więc zadań ponadplanowych.

Przyczyny pojawienia się w Związku Radzieckim w latach siedemdziesiątych programowania problemowego były złożone. Za podstawową z nich należy uznać malejącą sprawność istniejącego dotychczas systemu planowania i zarządzania. System ten cechował się dużą inercją i charakteryzował się małymi zdolnościami adaptowania się do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Z tej racji nie mógł sprostać nowym wyzwaniom rozwojowym. Programowanie problemowe było atrakcyjną formą doskonalenia systemu planowania dla władz politycznych i gospodarczych, gdyż na ogół interpretowano je w Związku Radzieckim jako narzędzie zwiększające centralizację systemu kierowania. Argumentowano przy tym, iż nazbyt szerokie kompetencje decyzyjne podmiotów niższych szczebli i sprzeczności ich interesów są podstawową przeszkodą w realizacji niektórych zadań społeczno-gospodarczych o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Programowanie problemowe w latach siedemdziesiątych i pierwszej połowie lat osiemdziesiątych było stopniowo i bardzo ostrożnie wdrażane do praktyki planowania jako forma doskonalenia tradycyjnego systemu planowania a nie jego całkowitego zreformowania.

Można postawić pytanie, czy oczekiwania, jakie wiązano z wprowadzeniem rozpatrywanego programowania do praktyki planowania faktycznie mogą

się spełnić i w jakim stopniu? Zdaniem autora, odpowiedź na powyższe pytanie nie może być w pełni pozytywna. Chociaż programowanie problemowe może w pewnym stopniu zwiększyć zdolności adaptacyjne gospodarki narodowej i jej systemu kierowania, to nie można od niego oczekiwać, iż samo będzie w stanie przyczynić się do rozwiązania wszystkich problemów i sprostania różnym wyzwaniom rozwojowym. Należy bowiem sądzić, iż potencjalne efekty zastosowania określonej wersji koncepcji programowania problemowego będą niewystarczające do osiągnięcia tak ambitnego zadania. Programowanie to może natomiast przyczynić się do złagodzenia wybranych problemów i wyzwań rozwojowych.

Programowania problemowego nie należy - zdaniem autora - wiązać wyłącznie ze scentralizowanym systemem kierowania gospodarką narodową. Można nawet postawić hipotezę, iż dopiero w zdecentralizowanym systemie kierownia w pełni będzie mogło być wykorzystane podejście problemowe w formułowaniu różnego rodzaju planów społeczno-ekonomicznych.

Literatura

1. Fiodorenko N.P., Problemy programmno-celewogo płanirowanija i uprawlenija, "Ekonomika i matiematiczeskije mietody" 1978, nr 4, s. 629-638.

2. Kompleksnoje narodnochozjajstwiennoje płanirowanije, pod red. N.P. Fiodorenki, "Ekonomika", Moskwa 1974.

3. Lejbkind A.R., Rudniewa J.W., Rudnik B.L., Ob otborie problem dla programmnoj razrabotki, "Ekonomika i matiematiczeskije mietody" 1982, nr 4, s. 603-612.

4. Lemieszew M.J., Panczenko A.I., Kompleksnoje programmy w płanirowanii narodnogo chozjajstwa, "Ekonomika", Moskwa 1973.

5. Nowikow J.D., Samochin J.S., Kompleksnyje narodnochozjajstwiennyje programmy, "Nauka", Moskwa 1976.

6. Osnowy płanirowanija ekonomiczeskogo i socyalnogo razwitija SSSR, pod red. A.M. Zagorodniewoj, MGU, Moskwa 1983.

7. Pietrakow N.J., Rudniewa J.W., O roli, miestie i funkcyjach kompleksnych programm w sistiemie uprawlenija socyalisticzeskoj ekonomikoj, "Ekonomika i matiematiczeskije mietody", 1978, nr 4, s. 639--653.

8. Pospiełow G.S., Irikow W.A., Programmno-celewoje płanirowanije i uprawlenije, "Sowietskoje radio", Moskwa 1974.

9. Problemy razrabotki i riealizacyi kompleksnych programm, pod red. N.P. Fiodorenki, J.R. Lejbkinda i J.M. Samochina, "Nauka", Moskwa 1984.

10. Rajzberg B.A., Gołubkow J.P., Piekarskij L.S., Sistiemnyj podchod w pierspiektiwnom płanirowanii, "Ekonomika", Moskwa 1975.

11. Regionalnoje programmnoje płanirowanije. Woprosy teorii i praktiki, pod red. R.I. Sznipera, "Nauka", Nowosybirsk 1981.

Tadeusz JUJA

GOAL AND PROGRAMME PLANNING IN THE USSR: ITS ESSENCE, ORIGIN, FUNCTIONS AND PRACTICAL APPLICATION

(summary)

Considerations in the paper have respect, first of all, to the results of theoretical studies, which were carried out in the Soviet Union in the seventies and in the beginning of the eighties in order to resolve various problems linked with formulation and realization of a goal and programme planning. The author also reviewed results of application of these programmes. It has been ascertained that the Soviet literature devoted to the goal and programme planning contained very diverging interpretations of its essence, role, place and functions in a system of planning. It has been detected that there has been a tendency to limit the extent of the considered programmes and a tendency to treat them as an instrument of strengthening centralization of economic management system.

Тадеуш Юя

КОМПЛЕКСНОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ В СССР: СУЩНОСТЬ, ПРОИСХОЖДЕНИЕ, ФУНКЦИИ И ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ

(р е з ю м е)

Рассуждения в статье касаются прежде всего результатов теоретических исследований, какие были проведены в Советском Союзе в семидесятых и в начале восьмидесятых годов,с целью решения различных проблем, связанных с формулировкой и реализацией комплексных программ. Сделан в ней также синтетический просмотр результатов внедрения этих программ в практику планирования. Отмечено, что в советской литературе,посвященной компексному программированию, содержатся очень противоречивые интерпретации его сущности, роли, места и функции в системе планирования. Замечена тенденция к ограничению сферы применения рассматриваемых программ и их трактовке как инструмента, усиливающего централизацию системы управления.

АКТОВЫЙ ЗАЛ

BIBLIOTEKA
AE
w Polsce