

Jerzy Kortan*

ROZWÓJ ORGANIZACJI ZARZĄDZANIA W POLSKIM PRZEMYŚLE
W LATACH 1945-1977

Metody planowania i zarządzania w polskim przemyśle przechodzą wraz z rozwojem gospodarki i osiąganiem coraz wyższego stopnia rozwoju sił wytwórczych ciągłą ewolucję. Wraz z ewolucją metod zarządzania zmieniają się także formy organizacyjne przemysłu i przedsiębiorstw.

W dziedzinie form organizacyjnych przemysłu oraz zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi podstawową, przewodnią cechą ewolucji jest proces stałego, stopniowego, chociaż nierównomiernego (i wykazującego niejednokrotnie załamania) podnoszenia roli i rangi przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa w polskim przemyśle przeszły w okresie budownictwa socjalizmu poważną ewolucję - od jednostek czysto wykonawczych w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych, do coraz bardziej autonomicznych, wyposażonych w stosunkowo dużą samodzielność ekonomiczną (zwłaszcza w pierwszej połowie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych) organizacji gospodarczych. Zrozumienie tej ewolucji wymaga dokonania przeglądu kolejnych okresów rozwoju gospodarki socjalistycznej w Polsce. W rozwoju tym można - oczywiście z dużą umownością - wyodrębnić pewne etapy, będące jednocześnie etapami rozwoju metod zarządzania przemysłem.

*Prof. dr habil., dyrektor Instytutu Organizacji i Zarządzania UŁ, kierownik Zakładu Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw UŁ.

I. Etap kształtowania socjalistycznych
metod gospodarowania
(1945-1949)

Przejmowane w miarę wygasania działań wojennych w Polsce zakłady przemysłowe były mozaiką form i metod organizacyjnych. Uporządkowanie tego stanu było jednak szczególnie trudne ze względu na brak doświadczenia.

W tych warunkach można było skorzystać jedynie z doświadczenia Związku Radzieckiego. W oparciu o nie powołano już w pierwszych miesiącach 1945 r. szereg centralnych zarządów jako organów Ministerstwa Przemysłu. Jednocześnie mniejsze i średnie zakłady połączono w terytorialne i branżowe zjednoczenia, podległe centralnym zarządom i stanowiące ich organy kierowania podległymi zakładami. Większe zakłady natomiast podlegały bezpośrednio centralnym zarządom. W tym samym okresie, niezależnie od centralnych zarządów i zjednoczeń jako jednostek administracji przemysłowej, powołano centrale zaopatrzenia oraz centrale zbytu, które przejęły wszystkie funkcje związane z obrotem towarowym. W nieco późniejszym okresie powołano do życia - w gałęziach silniej się rozbudowujących - biura projektów, instytuty naukowe i przedsiębiorstwa budowlano-montażowe.

W konsekwencji struktura organizacyjna przemysłu była w tym okresie trójszczeblowa: centralny zarząd - zjednoczenie - zakład (choć w pewnych przypadkach mogła być dwuszczeblowa: centralny zarząd - wielki zakład przemysłowy).

Po ogłoszeniu dekretu z dnia 3.1.1946 r. o upaństwowieniu przemysłu, przystąpiono do porządkowania struktur organizacyjnych w przemyśle, niezbędnego w procesie szybkiego uprzemysławiania kraju.

Uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 22.10.1946 r. ustaliła ogólne zasady struktury organizacyjnej państwowego przemysłu nadając centralnym zarządom charakter organizacji gospodarczej (przedsiębiorstwa), a nie wyłącznie jednostki administracyjnej¹. Uchwała ta określiła następujące formy organizacyjne w przemyśle:

¹ Nazwano to wówczas komercjalizacją centralnych zarządów.

- zjednoczenie jako forma przedsiębiorstwa wielozakładowego, stanowiące zarząd kierujący bezpośrednio działalnością zakładów, tworzących niesamodzielne części składowe zjednoczeń,
- zjednoczenie jako administracyjny organ nadzorujący i koordynujący działalność podległych jednostek,
- samodzielny duży zakład, działający jako przedsiębiorstwo, i podporządkowany bezpośrednio centralnemu zarządowi,
- centralny zarząd, mający działać jako skomercjalizowana jednostka organizacyjna (a więc w pewnym sensie o cechach przedsiębiorstwa), którego podstawowe zadania polegały na kierowaniu, koordynowaniu, nadzorowaniu i kontrolowaniu przedsiębiorstw danej gałęzi przemysłu,
- przedsiębiorstwa i jednostki organizacyjne o charakterze specjalnym (zazwyczaj techniczno-usługowym, jak przedsiębiorstwa budowlane, biura projektów, placówki naukowo-badawcze itp.),
- centrale zaopatrzenia i centrale zbytu, będące wyodrębnionymi przedsiębiorstwami o funkcjach handlowych, działające na rzecz całości danej gałęzi przemysłu i podlegające bezpośrednio centralnemu zarządowi.

Należy w tym miejscu zaznaczyć że centralne zarządy obejmowały w licznych przypadkach całe gałęzie przemysłu, zawierające po kilka branż (np. Centralny Zarząd Przemysłu Włókienniczego, obejmujący wszystkie branże włókiennicze a także przemysł dziewiarski, odzieżowy i artykułów technicznych).

Wymieniona uchwała stworzyła warunki dla wydania 3.1.1947 r. dekretu o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych. Przedsiębiorstwa te, z zasady wówczas wielozakładowe, tworzono na podstawie ich pokrewności branżowej oraz terytorialnego położenia, a liczba zakładów wchodzących w skład jednego przedsiębiorstwa wynosiła nieraz kilkanaście (np. w ramach Centralnego Zarządu Przemysłu Skórzanego mieściło się przedsiębiorstwo grupujące wszystkie istniejące w całej Polsce zakłady produkujące artykuły techniczne, kaletnicze i rymarskie, w liczbie 17).

Przedsiębiorstwem zarządzał dyrektor naczelny przy współudziale podległych mu dyrektorów "służb", tworzących wyspecjalizowane piony, sięgające na ogół do wszystkich zakładów. W zakresie swoich pionów dyrektorzy ci mieli duże uprawnienia i samodzielnie wydawali polecenia odpowiednim komórkom w zakładach. Sytuacja ta wpłynęła na rozrost i tendencję do automatyzacji

hierarchicznych "pionów" i utrudniła jednolitą koordynację, a jej konsekwencje odczuwane są do dzisiaj.

W warunkach istnienia przedsiębiorstwa wielozakładowego, jako typu dominującego, podstawową jednostką produkcyjną był zakład, nie mający samodzielności prawnej, ani ekonomicznej. Takie rozwiązanie organizacyjne zarówno wynikało z dążenia do zapewnienia podporządkowania działalności wszystkich jednostek centralnej koncepcji planistycznej, jak i było konsekwencją olbrzymiego powojennego braku kadr kierowniczych i specjalistów. Zachodząca konieczność szerokiego korzystania z kadr słabiej kwalifikowanych i bez doświadczenia, wymagała możliwego uproszczenia form organizacyjnych podstawowych jednostek produkcyjnych i położenia nacisku na sprawę operatywnego realizowania zadań.

Ponieważ podobna sytuacja kadrowa istniała na wszystkich szczeblach, centralne zarządy, nie zawsze dysponując kadrą o szerokich horyzontach, a więc skłonne bardziej do administrowania, zaczęły sięgać w operatywne sprawy bezpośredniego zarządzania zakładami produkcyjnymi, zamiast ograniczyć się tylko do ogólnego kierownictwa przedsiębiorstwami.

W wyniku dekretu o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych, przystąpiono w 1947 r. do likwidacji zjednoczeń. Jednak liczba powstałych przedsiębiorstw była - jak na ówczesne możliwości centralnych zarządów - zbyt duża, zwłaszcza przy tendencji do sięgania w operatywne problemy zakładów. Spowodowało to powstanie nowego ogniw pośredniego między centralnym zarządem a przedsiębiorstwami, w postaci tzw. dyrekcji branżowych, które były jak gdyby mniejszymi centralnymi zarządami, często z takimi samymi komórkami organizacyjnymi. Liczba dyrekcji branżowych w ramach centralnego zarządu zależała od ilości połączonych w nim branż. Sytuacja ta spowodowała więc powstanie dodatkowego szczebla w strukturze organizacyjnej przemysłu.

Jednak swoje operatywne zadania ta struktura spełniła dobrze, przyczyniając się do szybkiej odbudowy zniszczonego po wojnie przemysłu i rozwoju jego produkcji. Przedwojenny poziom produkcji obliczany w cenach niezmiennych przekroczone już w 1948 r., wprowadzając jednocześnie szereg nowych wyrobów. Po osiągnięciu przedwojennego poziomu produkcji, przystąpiono do przygotowywania struktury organizacyjnej przemysłu dla zapewnienia realizacji zadania "pchnięcia" gospodarki naprzód drogą przyspieszonej

industrializacji, które to zadanie przygotowano było planem 6-letnim na lata 1950-1955.

Wstępne działania w tym kierunku podjęto już w 1949 r. W tym celu podzielono Ministerstwo Przemysłu i Handlu na 4 ministerstwa przemysłowe (górnictwa i energetyki, przemysłu ciężkiego, przemysłu lekkiego, przemysłu rolnego i spożywczego) oraz dwa ministerstwa handlowe (handlu wewnętrznego i handlu zagranicznego). Jednocześnie oddzielono od centralnych zarządów przemysłu centrale zbytu i podporządkowano je ministerstwu handlowemu. Oznaczało to zasadnicze oddzielenie działalności produkcyjnej od handlowej, czego konsekwencje odczuwał polski przemysł i jego przedsiębiorstwa przez wiele lat.

Dalszą, zasadniczą zmianą, przygotowaną w 1949 r. było, na wzór metod stosowanych w Związku Radzieckim, pogłębienie podziału branżowego i wprowadzenie tzw. zasady czystości branżowej. Zmiana ta polegała przede wszystkim na utworzeniu nowych branż przez podzielenie wielobranżowych centralnych zarządów na organizacje w zasadzie jednobranżowe. Przekazanie funkcji handlowych do resortów handlu przyczyniło się do pozbawienia centralnych zarządów ich komercyjnego charakteru, a co za tym idzie - pozbawiło je pewnych cech organizacji gospodarczej (przedsiębiorstwa) i przekształciło w jednostki administracyjne.

W ramach realizacji zasady czystości branżowej przygotowano rozdzielenie odgrywających dotychczas w gospodarce dominującą rolę przedsiębiorstw wielozakładowych i wielobranżowych (kombinaty) na proste, jednozakładowe i jednobranżowe przedsiębiorstwa. Z taką, bardzo uproszczoną, strukturą wkroczone w okres realizacji przyspieszonej budowy podstaw socjalistycznej gospodarki.

II. Etap przyspieszonej industrializacji i scentralizowanego zarządzania (1950-1956)

Omówione powyżej przygotowania reorganizacyjne polskiego przemysłu dla realizowania nowych zadań znalazły swój wyraz w Uchwale Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 12 maja 1950 r., która ustaliła zasady struktury organizacyjnej przemysłu i zasady zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi.

W wyniku wprowadzenia zasady branżowej i scentralizowanego systemu zarządzania, podstawowym typem przedsiębiorstwa stało się proste, jednozakładowe przedsiębiorstwo o "czystej" przynależności branżowej. Uznano, że ten typ przedsiębiorstwa będzie najwłaściwszy dla realizacji zadań nowego okresu. Wymieniona uchwała zakładała co prawda także możliwość istnienia przedsiębiorstw wielozakładowych, a nawet wielobranżowych (te ostatnie traktując raczej jako "zło konieczne"). Możliwości łączenia przedsiębiorstw czy zakładów w przedsiębiorstwa wielozakładowe zostały ograniczone do szczególnych przypadków. Decyzje w sprawie tworzenia przedsiębiorstw wielozakładowych podejmować mógł właściwy minister.

Jakkolwiek przedsiębiorstwo było uznane za podstawową jednostkę wytwórczą, samodzielnie realizującą przydzielone mu planem zadania, a centralne zarządy miały spełniać głównie funkcje koncepcyjne i nadzorcze, bez ingerowania w sprawy wewnętrzne przedsiębiorstw, to w praktyce przedsiębiorstwa zostały sprowadzone do roli jednostek wytwórczych o jedynie wykonawczym charakterze, zobowiązanych do ścisłego realizowania wyznaczonych im szczegółowych zadań.

Ta organizacja przemysłu była niewątpliwie dogodna dla kierowania przez jednostki nadrzędne, nie uwzględniała jednak indywidualnego - specyficznego charakteru przedsiębiorstw, do którego winna być dostosowana struktura. Ponieważ jednocześnie centralne zarządy stały się praktycznie aparatem przekazykowym ministerstw, zaistniał system i styl kierowania za pomocą ustalania dla podległych jednostek bardzo szczegółowych zadań i równie szczegółowego ich kontrolowania. Oznaczało to nie tylko wysunięcie na pierwszy plan wysokiego stopnia centralizacji, ale także stosowanie administracyjnych metod kierowania.

Ten wysoki stopień centralizacji i nakazowości był wtedy uzasadniony niezbednością przyspieszonego procesu industrializacji i ilościowego rozwoju gospodarki, w warunkach dotkliwych braków kwalifikowanych kadr, surowców itp. Dzięki temu udało się skoncentrować siły i środki w gałęziach przemysłu najważniejszych dla przyspieszenia rozwoju gospodarczego i udało się zrealizować trudne zadania nakreślone planem 6-letnim.

Jednak, obok tych pozytywnych skutków ówczesnej organizacji zarządzania w przemyśle, wystąpił szereg negatywnych konsekwencji.

cji i zjawisk. Już w drugiej połowie realizacji planu 6-letniego, w latach 1953-1954, przemysł polski stanowił nie tylko nową kategorię ilościową, ale i jakościową. Jednocześnie ze wzrostem potencjału produkcyjnego nastąpił także wzrost kwalifikacji sił kierowniczych, okazało się również, że wraz z osiągnięciem wyższej fazy rozwoju przemysłu znacznie skomplikowała się sieć powiązań między różnymi przedsiębiorstwami produkcyjnymi, a także między przemysłem a handlem i odbiorcami. Ponadto międzynarodowe stosunki gospodarcze zaczęły odgrywać coraz większe znaczenie, a coraz większa zmienność stosunków rynkowych, tak na rynku światowym, jak i krajowym, wymagała coraz większej elastyczności planowania i coraz większej dyspozycyjnej elastyczności i zdolności dostosowywania do zmieniających się warunków. Wraz ze zrozumieniem tego, zaczęły ze strony przedsiębiorstw coraz bardziej na pierwszy plan być wysuwane postulaty uzyskania większego stopnia samodzielności. Jednak szerszy wyraz i konkretniejsze formy realizacji postulatów te uzyskały pod wpływem nacisku politycznego w latach 1956-1958. Wraz z krytyką niedostatecznej samodzielności dyrektorów przedsiębiorstw i nadmierności stosowania administracyjnych metod kierowania, przeprowadzoną na II Zjeździe Ekonomistów Polskich, podjęta została m. in. krytyka zasady czystości branżowej, jako tworzącej zbędne bariery koordynacyjne.

Niezbędne stało się więc także przeobrażenie systemu planowania i zarządzania przemysłem, w którego wyniku uda się połączyć planowanie centralne ze znacznym powiększeniem autonomii przedsiębiorstw, przede wszystkim przez szersze wykorzystanie instrumentów rynkowych w działalności przedsiębiorstw i nadrzędnych im organizacji.

III. Etap zmian w kierunku zwiększenia uprawnień jednostek gospodarczych (1957-1963)

Etap ten cechuje generalnie tendencja do zwiększenia uprawnień przedsiębiorstw, choć w okresie 1960-1963, w wyniku trudności, jakie przeżywała nasza gospodarka, nastąpiło ponowne scentralizowanie decyzji.

Już w kwietniu 1956 r. Uchwałą Komitetu Centralnego PZPR i Rady Ministrów zostały dyrektorom państwowych przedsiębiorstw przemysłowych nadane zwiększone uprawnienia, w wyniku czego zwiększył się znacznie zakres problemów, które mogły być regulowane przez przedsiębiorstwa we własnym zakresie, np.: zmiany w organizacji procesu produkcji, zmiany w technologii, kształtowanie struktury organizacyjnej, dysponowanie środkami na cele rozwojowe. Jednocześnie zmniejszona została rola i zakres szczegółowych wskaźników dyrektywnych, a w to miejsce zaczęto za pomocą wskaźnika rentowności silniej wiązać przedsiębiorstwa z rynkiem, w celu zapewnienia lepszego dopasowania produkcji do wymogów rynku. Aby bardziej zaktywizować kolektywy pracownicze wprowadzono samorząd robotniczy.

Jednak stosunkowo szybko okazało się, że na ogół przedsiębiorstwa nie były w stanie wykorzystać tych zwiększonych uprawnień. Wobec wprowadzonej w początkach lat pięćdziesiątych zasady jednozakładowości i czystości branżowej, przedsiębiorstwa nie reprezentowały na ogół dostatecznego potencjału, a ponadto nie były wyposażone we własne zaplecze naukowo-badawcze oraz często nie miały odpowiednio rozbudowanych służb handlowych. Zrozumiano więc, że nie można zwiększyć autonomii przedsiębiorstw i zmienić jakości ich pracy bez zmiany charakteru i pozycji jednostek nadrzędnych.

W związku z tym w 1958 r. podjęto próbę zreformowania centralnych zarządów, przekształcając je w zjednoczenia. Podjęta 18.4.1958 r. uchwała nr 128 Rady Ministrów określiła, że zjednoczenia winny - w odróżnieniu od dotychczasowych centralnych zarządów - mieć charakter organizacji gospodarczych. O ile centralne zarządy stały się tylko przedstawicielem władzy państwowej, to zjednoczenia, pełniąc nadal to przedstawicielstwo, miały spełniać podwójną rolę, będąc jednocześnie reprezentantami interesów branży wobec władzy państwowej. Jednak w praktyce okazało się, że zjednoczenia skoncentrowały się na tej pierwszej funkcji i raczej przejęły dawne funkcje centralnych zarządów. Oparły się więc one w zasadzie na administracyjnych metodach kierowania: przekazywaniu zadań planowych przedsiębiorstwom, kontroli i kierowaniu za pomocą licznych nakazów i zakazów.

Przekształcenie centralnych zarządów w zjednoczenia w założeniu swym miało wpłynąć na bardziej kompleksowe planowanie

rozwoju branży i zaspokojenia potrzeb kraju i eksportu. Położono więc już większy nacisk na kompleksowość ujęcia w nich cykli produkcyjnych. Wiązało się to w szeregu przypadków z łączeniem dwóch lub więcej centralnych zarządów w jedno zjednoczenie². W konsekwencji liczba zjednoczeń zmniejszyła się o ok. 40% w stosunku do liczby centralnych zarządów. Dla wzmocnienia kompleksowego charakteru zjednoczeń, przekazano im jednocześnie większość placówek naukowo-badawczych i rozwojowych, dotąd podległych bezpośrednio ministerstwom (ponad 30 placówek).

Dla nowego ułożenia stosunków między zjednoczeniami a przedsiębiorstwami utworzono działające przy generalnym dyrektorze zjednoczenia kolegia, w skład których weszli dyrektorzy podległych przedsiębiorstw i ośrodków naukowo-badawczych. Kolegia te, będące w zasadzie organami opiniotwórczo-doradczymi, mogły w pewnych sprawach (np. realizacja wspólnych inwestycji z własnych środków przedsiębiorstw) podejmować uchwały stanowiące.

W szeregu przemysłów zjednoczenia nie objęły jednak całych branż, choćby ze względu na istnienie przemysłów: terenowego, spółdzielczego i prywatnego, podporządkowanych różnym resortom. W związku z tym zaistniała potrzeba koordynacji działalności producentów tej samej branży, ale należących organizacyjnie do różnych ugrupowań. Znalazła ona swój wyraz w tzw. koordynacji branżowej, w ramach której większości zjednoczeń, jako reprezentujących najmocniejszą grupę producentów, nadano charakter zjednoczeń wiodących.

Jakkolwiek zjednoczenia niewątpliwie rozszerzyły swój charakter i stały się bardziej kompleksowe w porównaniu z centralnymi zarządami, nie zmieniło to w istotniejszym stopniu zasady branżowej łączenia przedsiębiorstw, a co za tym idzie - nie ograniczyło tendencji tworzenia branżowych monopolii. Nie zmieniły się też w istotniejszym stopniu formy organizacyjne przedsiębiorstw.

To utrzymywanie "czystości branżowej", a co za tym idzie, wąskiego, niepełnego charakteru działalności przedsiębiorstw by-

² Np. 3 centralne zarządy, powstałe w 1951 r. przez podzielenie przemysłu skórzanego na 3 branże: garbarstwo, obuwnictwo i artykuły skórzanego, zostały w 1958 r. znów połączone w 1 zjednoczenie.

to jednak dość silnie krytykowane. Uwzględniając tę krytykę, wydane w związku z wymienioną wyżej uchwałą nr 128 Rady Ministrów wytyczne w sprawie zmian struktury organizacyjnej państwowego przemysłu kluczowego, zakładając co prawda nadal, że podstawową formą przedsiębiorstwa ma w dalszym ciągu być przedsiębiorstwo jednozakładowe, rozszerzyły jednak możliwości tworzenia przedsiębiorstw wielozakładowych.

Pozostanie przy przedsiębiorstwie jednozakładowym jako podstawowym typie przedsiębiorstwa było uzasadnione wówczas m. in. początkowym okresem rozwoju samorządu robotniczego. Uważano bowiem, że tylko przy przedsiębiorstwie jednozakładowym będzie można zapewnić wpływ załogi na jego działalność. W ten sposób jednak nie osłabiono w istotniejszym stopniu zasady branżowej organizacji przedsiębiorstw. Oczywiście okres ten notuje szereg inicjatyw, w kierunku uczynienia przedsiębiorstw bardziej kompleksowymi³.

Utworzenie zjednoczeń, które były polską inicjatywą i powstały najpierw w Polsce, zostało powszechnie ocenione jako istotny krok naprzód i zostało szybko podjęte przez większość krajów socjalistycznych. Jednak ze względu na oparcie się zjednoczeń w dużym stopniu na administracyjnych metodach zarządzania, rezultaty ich utworzenia były mniejsze od oczekiwanych. Stan ten spowodował wysuwanie własnych koncepcji przez załogi i kierownictwa ambitniejszych przedsiębiorstw i zjednoczeń, stanowiąc początek tzw. eksperymentów gospodarczych.

W drugiej połowie omawianego etapu, zwłaszcza w latach 1961-1963, w związku z trudnościami gospodarczymi jakie przeżywał kraj, a także częściowo wobec ujemnej oceny przygotowania gospodarki do funkcjonowania na zmienionych zasadach, wystąpiły tendencje hamujące wprowadzenie zmian. Nastąpiło cofnięcie przedsiębiorstw szeregu uprawnień i rozszerzenie zakresu dyrektywności w planowaniu (m. in. przywrócenie dyrektyw w dziedzinie zatrudnienia). Jednocześnie jednak czyniono liczne wysiłki dla pełniejszego wykorzystania rachunku ekonomicznego i ekonomicznego.

³ Tak np. w przemyśle skórzanym, po połączeniu w 1957 r. trzech centralnych zarządów w jedno Zjednoczenie Przemysłu Skórzanego, przystąpiono zaraz do łączenia przedsiębiorstw garbarskich i obuwniczych (a w późniejszym okresie i odzieży skórzanej) w kombinaty i przedsiębiorstwa wielozakładowe.

cznych instrumentów kierowania jednostkami gospodarczymi oraz kontynuowano podejmowanie przez przedsiębiorstwa i zjednoczenia eksperymentów gospodarczych.

IV. Etap poszukiwań form zarządzania sprzyjających intensyfikacji gospodarowania (1964-1970)

Obok dążenia do intensyfikacji gospodarowania, pod koniec lat sześćdziesiątych położono także nacisk na poszukiwanie form sprzyjających najbardziej selektywnemu rozwojowi przemysłu. Stąd charakterystyczne dla tego okresu było dążenie do zapewnienia wzrostu wydajności pracy, lepszego wykorzystania środków trwałych oraz koncentracji zbytnio dotąd rozproszonych nakładów inwestycyjnych, jako podstawowych czynników intensyfikacji gospodarowania.

Zwłaszcza w latach 1966-1968 położono duży nacisk na doskonalenie pracy zjednoczeń, silniejsze oparcie ich na instrumentach ekonomicznych i powiązaniu z rynkiem oraz na wzmocnieniu ich gospodarczej roli. Ponadto wprowadzone od 1.1.1967 r. zmiany zasad działania zjednoczeń zapoczątkowały przekształcania ich w organizmy gospodarcze i zanikanie ich administracyjnego charakteru. Szczególne znaczenie w tej dziedzinie miała uchwała nr 383 Rady Ministrów z grudnia 1966 r., która ustaliła główne zadania zjednoczeń, przydzielając im szereg zadań także w dziedzinie operatywnego zarządzania produkcją. Jednak zwiększone uprawnienia zjednoczeń w zakresie ustalania specjalizacji przedsiębiorstw, ich profilu asortymentowego itp. zmniejszyły możliwości strategicznego planowania w przedsiębiorstwach.

Nie można więc mówić o jednoznacznej tendencji do zwiększenia uprawnień przedsiębiorstw, zwłaszcza że szereg zmian sprzyjał centralizacji, gdy równocześnie inne zmiany sprzyjały decentralizacji. W tendencji decentralizacyjnej istotne znaczenie miała próba wprowadzenia systemu wieloletnich normatywów finansowych jako podstawy planowania parametrycznego, a nie nakazowego. Normatywy te wynikały z doświadczenia podejmowanych eksperymentów ekonomicznych i zostały następnie szeroko zastosowa-

ne w obecnie obowiązującym (od 1971 r.) systemie planowania i zarządzania.

Eksperymenty te, prowadzone z dużym nasileniem w latach 1963-1969 przyniosły wiele ciekawych doświadczeń, które zostały następnie w latach siedemdziesiątych wykorzystane, niemniej jednak nie osiągnięto ich pełnego powodzenia. Wynikało to częściowo ze zbyt mało kompleksowego ich charakteru, a częściowo z tego, że scentralizowany aparat zarządzający gospodarką nie był zbyt pozytywnie do nich nastawiony i nie stwarzał warunków do ich powodzenia. Dopiero gdy w latach 1967-1968 nastąpiło nowe wzmoczenie eksperymentów, obejmujących całe zjednoczenia (np. przemysł okrętowy, farmaceutyczny, nawozów sztucznych) stwierdzono wyraźniej ich pozytywny wpływ na efektywność gospodarowania. Wiele składników tych eksperymentów (jak np. rozwiązania w zakresie mierników produkcji i cen, integracja rachunku finansowego w skali całego zjednoczenia, oparcie zarządzania organizacją gospodarczą na zasadach ekonomicznych, zwiększenie elastyczności systemu itp.) weszło w skład obecnego systemu planowania i zarządzania.

Niezmierzalnym osiągnięciem eksperymentów, zwłaszcza z końca lat sześćdziesiątych gdy, jednostkami eksperymentującymi stały się całe branże (zjednoczenia) było to, że zaczęły wytwarzać się nowe więzi między centralami zjednoczeń a przedsiębiorstwami, bowiem przedsiębiorstwa zaczęły dostrzegać w zjednoczeniach nie tylko organ władzy, ale działający również w ich interesie organ koordynujący. Eksperymenty te stanowiły więc istotny element w ustaleniach V Zjazdu PZPR, które położyły nacisk na stworzenie w ciągu lat 1969-1970 jednolitego, wewnętrznie zgodnego systemu ekonomicznego, wykorzystującego zarówno wyniki dotychczasowych zmian, jak i doświadczenia innych krajów.

Szczególnie istotnym elementem tworzenia nowego systemu ekonomicznego było wzmocnienie pod koniec lat sześćdziesiątych tendencji do koncentracji przemysłu, zwłaszcza w drodze tworzenia na szerszą niż dotąd skalę kombinatów przemysłowych, co stworzyło podstawy zróżnicowania form grupowania przedsiębiorstw i zakładów, zastosowane w obecnym systemie. Oznaczało to przede wszystkim odchodzenie od prawie wyłącznego dotąd modelu zgrupowania przedsiębiorstw: zjednoczenia. Kombinaty te, w miejsce

typowych dla zjednoczeń poziomych powiązań w grupowaniu przedsiębiorstw, zakładały już większe możliwości pionowego wiązania ze sobą kolejno po sobie następujących faz produkcji. Kombinowaną wertykalizację struktur organizacyjnych trzeba też traktować jako wyraz dążenia do przyspieszenia postępu technicznego i unowocześnienia produkcji. Istotne znaczenie miało pojawienie się "nowego typu" kombinatów, przy tworzeniu których przyjęto założenie, że poszczególne zakłady kombinatu nie muszą stanowić jednostki terytorialnej.

V. Etap obecny (od 1971 r.)

Zapoczątkowany pod koniec lat sześćdziesiątych proces koncentracji przemysłu i integracji przedsiębiorstw znalazł swoje dalsze rozwinięcie w aktualnie stosowanym systemie ekonomiczno-finansowym, którego cechą charakterystyczną jest oparcie zarządzania na tworzeniu wielkich organizacji gospodarczych. Z tego względu często nazywany jest systemem WOG-owskim (systemem wielkich organizacji gospodarczych).

Prace nad wprowadzeniem nowego systemu ekonomiczno-finansowego zaczęto już z początkiem 1971 r. Powołana wówczas przez Biuro Polityczne KC PZPR oraz przez Prezydium Rządu Komisja dla Unowocześnienia Systemu Funkcjonowania Gospodarki i Państwa opracowała program działania i przedłożyła go na VI Zjeździe PZPR. Po jego uchwaleniu, przystąpiono w 1972 r. do realizacji. Najbardziej intensywne zmiany przypadają na lata 1972-1975, w których z dużym rozmachem wdrożono nowe zasady. Lata następne to okres korekt i dopasowywań (1975-1976) oraz zmodyfikowania systemu (1977 r.).

W obecnym systemie oparto się na zrozumieniu, że dla zapewnienia prawidłowego rozwoju innowacji i dywersyfikacji produkcji, rozwinięcia produkcji na wielką skalę, dużej elastyczności wobec szybko zmieniających się warunków na rynku krajowym i zagranicznym, a wreszcie - dla zapewnienia ekspansywnej postawy wobec rynków zagranicznych, niezbędne jest stworzenie na szeroką skalę dużych organizacji gospodarczych, tzn. przedsiębiorstw wielozakładowych, kombinatów i zjednoczeń.

Proces koncentracji produkcji co prawda postępował systematycznie na przestrzeni minionych lat trzydziestu, nabrał jednak na sile dopiero w latach sześćdziesiątych i w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych. W wyniku długotrwałego procesu łączenia przedsiębiorstw, obecnie dominujące stało się przedsiębiorstwo wielozakładowe o coraz bardziej zwertykalizowanej strukturze organizacyjnej. W związku z tym tradycyjne przedsiębiorstwa jednozakładowe odgrywają coraz mniejszą rolę, gdy jeszcze w okresie 1957-1966 zdecydowanie przeważały.

Obecnie możemy wyodrębnić 3 podstawowe formy przedsiębiorstw w polskim przemyśle:

- 1) przedsiębiorstwo jednozakładowe i odgrywające coraz bardziej dominującą rolę;
- 2) przedsiębiorstwa wielozakładowe,
- 3) kombinaty.

Przedsiębiorstwa wielozakładowe są najczęściej rezultatem połączenia kilku, przedtem samodzielnych, przedsiębiorstw w jedno nowe przedsiębiorstwo pod wspólnym kierownictwem (oczywiście ten typ przedsiębiorstwa może już w fazie inwestycyjnej być tworzony jako przedsiębiorstwo wielozakładowe). Z reguły łączą one jednostki należące do tej samej branży i produkujące podobne grupy wyrobów. Między poszczególnymi jednostkami (zakładami) występują zazwyczaj głównie poziome powiązania. Przedtem samodzielne przedsiębiorstwa po połączeniu w przedsiębiorstwo wielozakładowe tracą z reguły swą osobowość prawną. Ponieważ w tym typie przedsiębiorstwa poszczególne zakłady na ogół specjalizują się w wytwarzaniu określonych rodzajów wyrobów i w gruncie rzeczy są mało od siebie wzajemnie zależne, nie zachodzi tu potrzeba silnej centralizacji decyzji. W wielu przypadkach można kierownictwu zakładów pozostawić dość dużą samodzielność.

Kombinat jest kompleksem wyspecjalizowanych zakładów (jest więc właściwie pewną odmianą przedsiębiorstwa wielozakładowego) połączonych więzią techniczno-produkcyjną (a więc głównie o pionowych wiązaniach). Klasyczna forma kombinatu wymaga, aby wszystkie zakłady (czy przedsiębiorstwa kombinatowe) znajdowały się na jednym terenie. W ostatnich latach odeszło się jednak od przestrzegania tego warunku.

Podstawowa różnica między zwykłym przedsiębiorstwem wielozak-

kładowym a kombinatem wyraża się: 1) w pionowych i skośnych powiązaniach kooperacyjnych między poszczególnymi zakładami, 2) w oparciu zarządzania zakładami na zasadzie subordynacji i ścisłego podporządkowania ich wspólnemu kierownictwu.

Podstawowym założeniem tworzenia kombinatów jest dążenie do zwiększenia efektywności gospodarowania przez koncentrację produkcji i wykorzystanie walorów łączenia kolejno po sobie następujących faz produkcji oraz ich ścisłe zintegrowanie i podporządkowanie wspólnemu celowi w ramach jednej organizacji gospodarczej. W najczęstszych przypadkach jeden z zakładów uzyskuje rangę zakładu wiodącego i jego kierownictwo pełni jednocześnie funkcję wspólnego kierownictwa całym kombinatem. Jednak temu rozwiązaniu organizacyjnemu często zarzuca się, że zakład wiodący może dążyć do zapewnienia sobie uprzywilejowanej pozycji.

Najbardziej intensywny okres tworzenia kombinatów w polskim przemyśle przypada na początek lat siedemdziesiątych. Obecnie rozwój ten jest znacznie wolniejszy, jednak liczba kombinatów stale rośnie.

Zarówno przedsiębiorstwa jednozakładowe jak i wielozakładowe a także kombinaty zgrupowane są w z j e d n o c z e n i a⁴, będące z reguły organizacjami gospodarczymi przedsiębiorstw państwowych danej branży (przedsiębiorstwa spółdzielcze mają swoją odrębną organizację). Jako forma integracji przedsiębiorstw, są same przedsiębiorstwami wyższego rzędu i grupują przedsiębiorstwa jednej lub kilku pokrewnych branż.

Z tych względów są one osobami prawnymi, a ich działalność oparta jest na rozrachunku gospodarczym. Celem działalności zjednoczeń jest tworzenie przez zgrupowane przedsiębiorstwa warunków do realizacji ustalonych dla nich zadań, koordynacja i kontrola działalności przedsiębiorstw oraz reprezentowanie wspólnych interesów całej organizacji.

Zjednoczenie ponosi odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb społeczeństwa i gospodarki narodowej (tzn. innych dziedzin gospodarki i handlu zagranicznego) w zakresie produkcji i usług, wytworzonych w zgrupowanych przedsiębiorstwach. Zjednoczenie jest także odpowiedzialne za rozwój prac badawczo-rozwojowych, umożliwiających osiągnięcie możliwie wysokiego poziomu produkcji. Innym ważnym zadaniem zjednoczenia jest zapewnienie stałej po-

⁴ Choć obecnie już ponad 30 kombinatów jest wyodrębnionych ze zjednoczeń i podporządkowanych bezpośrednio ministerstwu.

prawy warunków życia wszystkich zatrudnionych w tej organizacji.

Struktura organizacyjna zjednoczenia powinna umożliwić optymalną realizację jego funkcji we wszystkich fazach cyklu przemysłowego:

- w fazie przedprodukcyjnej: obejmując swym zakresem środki badawczo-rozwojowe, zakłady eksperymentalne, biura projektowe, przedsiębiorstwa zaopatrzenia itp.;

- w fazie produkcyjnej: przedsiębiorstwa produkcyjne (produkcja części, półfabrykatów i elementów, materiałów pomocniczych, wyrobów finalnych), przedsiębiorstwa remontowo-montażowe itp.;

- w fazie poprodukcyjnej: centralne składnice, przedsiębiorstwa konwenterowe, przedsiębiorstwa zbytu i handlu zagranicznego itp.;

- w działalności socjalnej oraz administracyjnej (np. własne zakłady żywienia, ośrodki kolonijne, ośrodki elektronicznego przetwarzania danych itp.)

W ostatnich latach, w związku z postępującym procesem koncentracji i tworzeniem wielkich organizacji gospodarczych, zjednoczenia coraz bardziej uzyskują kompleksowy charakter, łącząc coraz więcej faz działalności przemysłowej. Już w końcu lat pięćdziesiątych zostały one na ogół wyposażone w jednostki sfery przedprodukcyjnej i pomocnicze jednostki produkcyjne. W obecnym okresie coraz bardziej postępuje integrowanie poprodukcyjnej działalności "czysto" przemysłowej z działalnością handlową, zwłaszcza w zakresie handlu zagranicznego. Takie kompleksowe organizacje gospodarcze przemysłowo-handlowe mają oczywiście znacznie większe uprawnienia niż tradycyjne przedsiębiorstwa, ale jednocześnie wewnętrzne relacje między poszczególnymi jednostkami i szczeblami w ramach organizacji stają się znacznie bardziej złożone.

Ze względu na strukturę produkcyjną można w polskim przemyśle rozróżnić dwa podstawowe typy zjednoczeń:

1. Zjednoczenie przemysłu, oparte raczej na trwałych pionowych więziach między zgrupowanymi przedsiębiorstwami, którego zadaniem jest wytwarzanie wyrobów finalnych.

Zjednoczenie tego typu integruje w jednej organizacji gospodarczej przedsiębiorstwa, których działalność umożliwia realizację pełnego cyklu przemysłowego (od B + R aż do produkcji wyrobów finalnych i ew. własnej organizacji sprzedaży). Przykładem może być Zjednoczenie Przemysłu Motoryzacyjnego "Polmo". Prowadzi to do zgrupowania w jednym zjednoczeniu grup jednostek produkcyjnych, należących statystycznie do różnych gałęzi gospodarki narodowej⁵. Zjednoczenie tego rodzaju staje się rzeczywistym kierownikiem i koordynatorem całej grupy.

2. Zjednoczenie przedsiębiorstw (zjednoczone zakłady), tworzące najczęściej poziome zgrupowania przedsiębiorstw wytwarzających podobne grupy wyrobów (np. Zjednoczenie "Predom" wytwarzające zmechanizowany sprzęt gospodarstwa domowego) ew. stosujące podobne surowce lub technologie (np. Zjednoczenie Przemysłu Bawełnianego, Zjednoczenie Przemysłu Dzielniarskiego i in.). Należą tu także zjednoczenia wytwarzające części lub zespoły przeznaczone do dalszego przerobu w innych branżach (tzw. przemysły dostawcze).

Wyjaśnienia wymaga jeszcze to, że nowym systemem ekonomiczno-finansowym objęte zostały nie wszystkie zjednoczenia, ale zjednoczenia najważniejszych dziedzin w liczbie ok. 125, obejmujące ok. 60% całej krajowej produkcji i usług. W 1975 r. nastąpiło zahamowanie tego procesu, a modyfikacja systemu przeprowadzona w 1977 r. przyniosła zmniejszenie obszaru gospodarki objętej nowym systemem. Ponieważ stwierdzono, że szereg organizacji gospodarczych (zjednoczeń) nie spełnia jeszcze niezbędnych warunków, ograniczono w przemyśle stosowanie nowego systemu ekonomiczno-finansowego do resortów: maszynowego, maszyn ciężkich i rolniczych, chemii oraz lekkiego.

W ten sposób istnieją równolegle zjednoczenia pracujące w warunkach starego i nowego systemu. Zjednoczenia pracujące na zasadach starego systemu mają przeważnie administracyjny charakter i pełnią nadal funkcje organu pomocniczego (pośredniego) ministerstw. Zjednoczenia te zalicza się więc nadal do nadrzędnych organów kierownictwa gospodarczego. Należy jednak widzieć w

⁵ Statystyka centralna grupuje przedsiębiorstwa nadal na zasadzie "czystości branżowej".

nich formę zanikającą i po osiągnięciu przez nie potrzebnej "dojrzałości" oraz po przewyciężeniu napięć gospodarczych należy się liczyć z przechodzeniem ich na nowy system.

Zjednoczenia pracujące na zasadach nowego systemu ekonomiczno-finansowego tworzą z tego względu wraz ze zgrupowanymi przedsiębiorstwami jednolite wielkie organizacje gospodarcze, a co za tym idzie - stanowią formę przedsiębiorstwa wyższego rzędu, wykazując podobieństwo do koncernu (zjednoczenia przedsiębiorstw) względnie do trustu (zjednoczenie przemysłu, a także kombinat).

Ciągły wzrost potencjału produkcyjnego, postęp koncentracji produkcji i zmiany struktury produkcyjnej całego krajowego przemysłu, a także stały rozwój powiązań w handlu zagranicznym, wymagają ciągłego modernizowania i dopasowywania struktury zarządzania polskim przemysłem. Z tych względów proces doskonalenia organizacji zarządzania w polskim przemyśle jest nieprzerwanie w toku. Nie należy więc zakładać, że zmiany wprowadzone obecną reformą systemu ekonomiczno-finansowego zostaną ustabilizowane na dłuższy czas. Rozwój gospodarczy wymaga równoległego rozwoju struktur organizacyjnych i instrumentów zarządzania. W przeciwnym razie groziłby zastój organizacyjny, oznaczający niedorozwój skostniałych form organizacji przemysłowej w stosunku do zadań.

Jerzy Kortan

ENTWICKLUNG DER LEITUNGSORGANISATION
IN DER POLNISCHEN INDUSTRIE IN DEN JAHREN
1945-1977

Die Planungs- und Leitungsmethoden in der polnischen Industrie unterliegen mit der Entwicklung der Wirtschaft und dem Erreichen eines immer höheren Niveaus der Entwicklung der Produktivkräfte einer ununterbrochenen Evolution. Im Verlauf dieser Evolution verändern sich auch die Organisationsformen der Industrie und der Unternehmen. Das wesentlichste und zugleich für die Entwicklungsrichtung ausschlaggebende Merkmal der Evolution im Bereich der Organisationsformen der Industrie und der Leitung der Industrieunternehmen ist der Prozess einer ständi-

gen, wenn auch ungleichmässigen, wiederkehrende Rückgänge aufweisenden, Erhöhung der Rolle und des Ranges der Unternehmen. Die Unternehmen in der polnischen Industrie unterlagen in der Zeit des Aufbaus des Sozialismus einer bedeutenden Evolution: von den lediglich ausführenden Einheiten bis zu immer mehr autonomen Wirtschaftsorganisationen mit einem relativ grossen ökonomischen Selbstständigkeitsgrad. Um diesen Prozess zu erfassen, soll man die nacheinanderfolgenden Entwicklungsetappen der Leitungsmethoden in der Industrie in engem Zusammenhang mit den Etappen der Wirtschaftsentwicklung durchforschen. Der Autor unterscheidet hierbei folgende Etappen:

I. Etappe der Herausbildung sozialistischer Formen des Wirtschaftens (1945-1949).

II. Beschleunigte Industrialisierung und zentralisierte Leitung (1950-1956).

III. Änderungen in Richtung der Erweiterung von Kompetenzen der wirtschaftenden Einheiten (1957-1963).

IV. Die Suche nach den die Intensivierung des Wirtschaftens fördernden Formen (1964-1970).

V. Die gegenwärtige Etappe der Einführung und Vervollkommnung des neuen ökonomisch-finanziellen Systems (seit 1971).