

*Michał Budziński\**

## **UTWORZENIE WIELKICH ORGANIZACJI GOSPODARCZYCH – ZAŁOŻENIA REFORMY PRZEMYSŁU PRL LAT 70.**

### **Streszczenie**

Artykuł opisuje działania podjęte przez władze PRL w ramach wdrażania reformy Wielkich Organizacji Gospodarczych (tzw. reforma WOG). Była to szeroko zakrojona reforma zarządzania przemysłem w gospodarce centralnie planowanej. Jej głównym założeniem była decentralizacja zarządzania produkcją przemysłową poprzez przyznanie organizacjom gospodarczym szeregu uprawnień. Druga część tekstu poświęcona jest ogólnym zasadom funkcjonowania organizacji gospodarczych w nowym systemie ekonomiczno-finansowym, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii produkcji, funduszu płac oraz inwestycji. Zastosowaną metodą badawczą jest analiza treści, zarówno istniejących opracowań z epoki, jak i archiwalnych dokumentów urzędowych.

Słowa kluczowe: PRL, przemysł, WOG, Edward Gierk

### **Wprowadzenie**

Reforma WOG-owska – sztandarowy projekt zarządzania jednostkami gospodarki społecznej wdrażany przez ekipę Edwarda Gierka – była bardzo ambitnym planem zreformowania systemu gospodarczego PRL. Pomimo szumnych zapowiedzi i dużych nadziei z nią związanych została gruntownie okrojona niemal natychmiast po wprowadzeniu. Pozostaje kwestią dyskusyjną, na ile przyczyną jej niepowodzenia były ogólne uwarunkowania gospodarcze lat 70., a na ile wewnętrzne sprzeczności wbudowane w system realnego socjalizmu. Celem artykułu jest opis przebiegu prac nad koncepcją reformy WOG-owskiej oraz założeń teoretycznych, na których się

---

\* Doktorant Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

opierała. Skoncentrowałem się na latach 1971–1973<sup>1</sup>, a więc okresie przygotowawczym oraz pierwszym roku funkcjonowania reformy. Rok 1973 był specyficzny, gdyż 24 WOG-i, które przyjęły wówczas nowy system, jako jedyne przeszły przez pełny 3-letni okres obowiązywania właściwego systemu WOG<sup>2</sup>. Nasuwają się poważne wątpliwości odnośnie do możliwości porównywania ich z jednostkami, które weszły do systemu później. Rok 1973 był też jedynym rokiem funkcjonowania reformy, w którym nie obowiązywały limity funduszu płac. Można zatem przeanalizować w pełni skłonność jednostek do zwiększania zatrudnienia oraz średniej płacy w porównaniu z okresem poprzednim.

Artykuł został podzielony na dwie części. W części pierwszej opisałem czynności podejmowane przez władze PRL, mające na celu wdrożenie reformy, począwszy od ogólnych deklaracji w trakcie VIII Plenum PZPR, przez VI Zjazd tejże partii, aż do grudnia '72, kiedy uchwałą Rady Ministrów formalnie wprowadzono nowy system. W części drugiej przedstawiłem ogólne zasady funkcjonowania organizacji gospodarczych w nowym systemie, koncentrując się na kwestii produkcji, funduszu płac oraz inwestycji. Aneks stanowi zestawienie wyników gospodarczych osiągniętych przez WOG-i w roku 1973 i porównanie ich z okresem poprzednim.

## 1. Geneza i przygotowanie reformy

Pierwsze zapowiedzi reformy systemu gospodarczego PRL zostały zasygnalizowane przez Edwarda Gierka w jego przemówieniu na VIII Plenum KC PZPR w roku 1971. Skoncentrował się on w nim na krytyce modelu obowiązującego w latach 60., kierunek przyszłych reform został sformułowany dość ogólnikowo<sup>3</sup>. Na fali zmian w marcu 1971 r. powołana została Komisja Partyjno-Rządowa dla Unowocześnienia Systemu Gospodarki i Państwa. Liczyła ona 220 członków-ekspertów działających w 11 zespołach (m.in. naukowców, dyrektorów przedsiębiorstw i kierowników centralnych organów administracji) i w założeniu służyć miała uspołecznieniu podejmowania decyzji związanych z kierunkiem rozwoju gospodarki socjalistycznej.

<sup>1</sup> Reforma WOG-ów obowiązywała formalnie w latach 1973–1981, ale już od roku 1974 nastąpił odwrót od jej pierwotnych założeń, polegający na stopniowym ograniczaniu uprawnień przyznanych zjednoczeniom. Począwszy od roku 1977, obowiązywał tzw. zmodyfikowany system WOG, w którym większość uprawnień ponownie wróciła na szczebel ministerstwa.

<sup>2</sup> Używam tu terminu „właściwy system WOG” dla odróżnienia go od obowiązującego później zmodyfikowanego systemu WOG.

<sup>3</sup> Patrz: VIII Plenum KC PZPR 6–7 lutego 1971. *Przemówienie Edwarda Gierka, uchwały*, Warszawa 1971, *passim*.

W praktyce jednak prezydium komisji zostało zdominowane przez aparatczyków PZPR. Na czele komisji stanął Jan Szydłak (stąd potoczne określenie „komisja Szydłaka”). Oprócz niego w prezydium zasiadali m.in. F. Szlachcic, J. Pińkowski, S. Kowalczyk, T. Wrzaszczyk, Z. Madej, K. Olszewski, J. Olszewski, J. Szczepański i J. Pajestka<sup>4</sup>. Funkcjonowanie komisji zostało więc zdominowane przez przedstawicieli aparatu partyjnego. W trakcie prac komisja sformułowała koncepcję Wielkiej Organizacji Gospodarczej – miało to być zjednoczenie, kombinat lub wielki zakład przemysłowy, którego funkcjonowanie oparte będzie na zasadach rozrachunku gospodarczego<sup>5</sup>. Podstawowym argumentem za faworyzowaniem dużych zakładów były korzyści skali oraz powiązanie produkcji i badań technicznych<sup>6</sup>.

Przygotowany przez komisję memoriał zwany wytycznymi przedstawiony został delegatom na VI Zjazd PZPR<sup>7</sup>. W swoim przemówieniu Edward Gierek mówił: „Unowocześniając nasz system planowania i zarządzania, trzeba dążyć do tego, aby zwiększać skuteczność centralnego planowania i kierowania gospodarką narodową, a jednocześnie rozszerzać samodzielność i inicjatywę zjednoczeń, kombinatów i zakładów pracy w realizacji zadań produkcyjnych”<sup>8</sup>. O reformie mówił również w swoim przemówieniu premier Piotr Jaroszewicz. Zapowiedział zwiększenie uprawnień dyrektorów przedsiębiorstw. Wskazał również, iż początkowo reforma będzie wdrażana wyłącznie w wybranych organizacjach na zasadach eksperymentalnych<sup>9</sup>.

Nad kształtem reformy obradował również Zespół Problemowy nr 4 „Doskonalenie systemu planowania, zarządzania i kierowania gospodarką narodową”. Przewodniczący zespołu Józef Pajestka w swoim przemówieniu otwierającym obrady następująco zdefiniował kierunek reformy gospodarczej: „Usprawnienie systemu planowania i zarządzania powinno zmierzać w kierunku stworzenia takich warunków funkcjonowania przedsiębiorstwom i organizacjom gospodarczym, aby zapewniały one umacnianie się ich samodzielności w podejmowaniu inicjatyw produkcyjnych i odpowiedzialności za należyte gospodarowanie, to jest osiągnięcie dobrych wyników

---

<sup>4</sup> P. Bożyk, *Marzenia i rzeczywistość czyli anatomia polskiego kryzysu*, PIW, Warszawa 1983, s. 58. W literaturze często podkreśla się brak kwalifikacji ekonomicznych J. Szydłaka.

<sup>5</sup> *Doskonalenie procesu planowania, zarządzania i kierowania gospodarką narodową. Materiały z plenarnego posiedzenia Komisji Partyjno-Rządowej dla Unowocześnienia Systemu Gospodarki i Państwa*, Instytut Planowania, Warszawa 1972, s. 31.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>7</sup> Należy zaznaczyć, że tezy te nigdy nie zostały ogłoszone publicznie i przez cały czas pozostawały dokumentem nieoficjalnym.

<sup>8</sup> *Referat Programowy Biura Politycznego*, [w:] VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. *Stenogram*, KiW, Warszawa 172, s. 160.

<sup>9</sup> *Założenia rozwoju gospodarczego kraju w latach 1971–1975*, [w:] VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. *Stenogram*, KiW, Warszawa 172, s. 297.

przy maksymalnej oszczędności nakładów<sup>10</sup>. W wyniku obrad zespołu przyjęto następujące rekomendacje dotyczące kształtu reformy<sup>11</sup>:

- system zarządzania musi zostać oparty na dużych jednostkach przemysłowych – zjednoczeniach, kombinatach i dużych przedsiębiorstwach,
- zjednoczenia powinny stać się przedsiębiorstwami, a nie szczeblami administracyjnymi,
- należy zwiększyć samodzielność oraz odpowiedzialność przedsiębiorstw w zakresie bieżących decyzji ekonomicznych,
- konieczne jest zniesienie sztywnego limitowania funduszu płac w przedsiębiorstwach,
- należy podnieść rolę planu 5-letniego, który powinien stać się podstawowym narzędziem polityki rozwoju gospodarki,
- wprowadzanie zmian powinno odbywać się w sposób stopniowy.

Ostatecznie w uchwale VI Zjazdu znalazł się zapis o konieczności wzmocnienia roli planów 5-letnich, oparciu funkcjonowania dużych organizacji gospodarczych na zasadach rozrachunku gospodarczego oraz o nadaniu jednostkom wchodzącym w skład zjednoczeń i kombinatów uprawnień pozwalających na samodzielne gospodarowanie w ramach ustalonych zadań i posiadanych środków. Podkreślono jednocześnie konieczność przeprowadzenia reformy w sposób kompleksowy<sup>12</sup>. Powszechne oparcie funkcjonowania przedsiębiorstw na zasadach rozrachunku gospodarczego było *novum* w gospodarce socjalistycznej. Jak pisał potem Bohdan Gliński, „Przez wiele lat przyzwyczailiśmy się do myślenia, że zysk, bądź inny syntetyczny miernik efektywności gospodarczej nie jest celem jednostek gospodarczych w socjalizmie, natomiast celem ich jest zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie specjalizacji danego przedsiębiorstwa”<sup>13</sup>.

VI Zjazd nadał impet pracom nad reformą systemu funkcjonowania przedsiębiorstw. Na mocy Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 43 z 15 maja 1973 r. powołano przy Komisji Planowania zespół ds. wdrożeń inicjujących kompleksowe zmiany w metodach planowania i zarządzania gospodarką narodową. Funkcję przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego pełnili odpowiednio J. Pińkowski oraz J. Pajestka. W skład zespołu wchodził: m.in. prezes NBP, minister finansów, podsekretarze stanu resortów przemysłowych oraz wiceprezes Państwowej Komisji Cen.

<sup>10</sup> VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. *Obrady w zespołach problemowych*, t. I, KiW, Warszawa 1972, s. 419.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 537–545.

<sup>12</sup> VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. *Stenogram*, op.cit., s. 586.

<sup>13</sup> B. Gliński, *Przedsiębiorstwa socjalistyczne lat siedemdziesiątych. Nowe zjawiska i problemy*, „Przegląd Organizacji” nr 4–5, 1976, s. 137.

Do zadań zespołu należało opracowanie, w oparciu o zalecenia Komisji Partyjno-Rządowej, kompleksowych zmian w metodach zarządzania organizacjami, typowanie organizacji, w których ma być przeprowadzona reforma oraz ewaluacja jej wyników. Zarządzenie wskazywało następujące kryteria, które powinny spełniać wytypowane jednostki:

- 1) możliwość stosowania wyniku finansowego jako syntetycznego miernika oceny działalności,
- 2) ograniczony wpływ dostaw zewnętrznych na osiągnięty wynik ekonomiczny,
- 3) małe uzależnienie od rozdzielnictwa zaopatrzenia materiałowo-technicznego.

W dokumencie sugerowano również, iż organizacjami inicjującymi powinny być przede wszystkim „zjednoczenia, kombinaty, duże przedsiębiorstwa stanowiące określoną całość produkcyjno-handlową”. Jednocześnie gwarantowano zespołowi duży stopień swobody w dokonywaniu wyborów. Przyjęto, że proces wprowadzania nowego systemu nie zostanie przeprowadzony jednorazowo, lecz przez stopniowe wdrażanie nowych zasad w organizacjach gospodarczych (tzw. otwarty charakter reformy)<sup>14</sup>. Zespół Pińkowskiego w połowie roku 1972 przygotował dokument zwany „Zasadami funkcjonowania jednostek inicjujących”. Był on w dużej mierze oparty na pracach Komisji Partyjno-Rządowej, koncentrował się jednak na reformie organizacyjnej, pomijając postulowaną kwestię reformy cen. Dokument ten był później podstawą do opracowania szczegółowych zasad obowiązujących w poszczególnych WOG-ach. Przy okazji przygotowywania procedur wdrażania nowych rozwiązań organizacyjnych władza przeprowadziła analizę sytuacji gospodarczej oraz warunków socjalno-bytowych w wielkich przedsiębiorstwach. W tym celu powołano Zarządzeniem nr 89 Prezesa Rady Ministrów z 1 grudnia 1972 r. Komisję Rządową, na czele której stanął wicepremier Franciszek Kaim.

Oparcie koncepcji rozwoju gospodarczego o Wielkie Organizacje Gospodarcze skutkowało ograniczeniem roli mniejszych zakładów. Szczególnie dotknęło to przedsiębiorstwa przemysłu terenowego. Decyzja Prezydium Rządu nr 98/72 z dnia 4 sierpnia 1972 r. w sprawie usprawnienia organizacji państwowego przemysłu terenowego i spółdzielczości pracy w zakresie działalności wytwórczej i usługowej przenosiła 55 zakładów pod kontrolę ministerstw branżowych, a 17 – Ministerstwa Handlu Wewnętrznego i Skupu. Założeniem tej reformy było pozostawienie wyłącznie tych przedsiębiorstw przemysłu terenowego, które uznano za niezbędne do realizacji zadań usługowo-rynkowych. Ograniczono jednocześnie ich kooperację z przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego. Dokument Komisji Planowania „Założenia

---

<sup>14</sup> U. Wojciechowska, *Założenia, modyfikacje i kierunki doskonalenia systemu WOG*, [w:] *Studia nad systemem Wielkich Organizacji Gospodarczych*, red. U. Wojciechowska, PWE, Warszawa 1978, s. 19.

usprawnienia organizacji państwowego przemysłu terenowego i spółdzielczości pracy” z maja 1972 r. postulował włączenie większości przedsiębiorstw przemysłu terenowego w struktury zjednoczeń oraz central handlu. Łącznie przeniesiono pod kontrolę ministerstw zakłady zatrudniające ponad 26 tys. pracowników.

Pierwsze decyzje o przejściu organizacji gospodarczych na nowy system ekonomiczno-finansowy zaczęły zapadać w IV kwartale 1972. Reforma WOG-owska, oficjalnie nazywana nowym systemem ekonomiczno-finansowym, została formalnie wdrożona Uchwałą Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1972 r. w sprawie wprowadzenia kompleksowych zasad ekonomiczno-finansowych w niektórych jednostkach i organizacjach gospodarczych. Uchwała umożliwiała poszczególnym ministrom modyfikowanie systemu WOG w taki sposób, by lepiej odpowiadał specyfice poszczególnych przedsiębiorstw. Wprowadzała również opodatkowanie jednostek inicjujących z tytułu narzutu na fundusz płac, oprocentowania funduszy własnych finansujących środki trwałe, funduszu premiewego kierownictwa oraz obciążenia odpisów na fundusz przedsiębiorstwa. Oprócz tego jednostki inicjujące wciąż obciążone były podatkiem obrotowym. Pierwszą grupę stanowiło 12 organizacji gospodarczych, które rozpoczęły funkcjonowanie według nowych zasad 1 stycznia 1973 r. Były to:

- 1) Zjednoczenie Przemysłu Lotniczego i Silnikowego „PZL”,
- 2) Zjednoczenie Przemysłu Maszyn i Aparatów Elektrycznych „Erg”,
- 3) Zjednoczenie Przemysłu Automatyki i Aparatury Pomiarowej „Mera”,
- 4) Zjednoczenie Przemysłu Elektronicznego „Unitra”,
- 5) Zjednoczenie Przemysłu Rafineryjnego i Petrochemicznego „Petrochemia”,
- 6) Zjednoczenie Przemysłu Farmaceutycznego „Polfa”,
- 7) Zjednoczenie Przemysłu Chemii Gospodarczej „Pollena”,
- 8) Zjednoczenie Przedsiębiorstw Przemysłu Cukierniczego,
- 9) Zjednoczenie Przemysłu Meblarskiego,
- 10) Zjednoczenie Przemysłu Szklarskiego i Ceramicznego,
- 11) Kombinat Techniki Świetlnej „Polam”,
- 12) Polski Przemysł Spirytusowy „Polmos”.

Do końca 1973 r. nowy system ekonomiczno-finansowy został wdrożony w 24 jednostkach przemysłowych, jednym zjednoczeniu budowlanym oraz dwóch centralach handlu zagranicznego. Należy wskazać, że jednostki przemysłowe, w których wdrożono nowy system ekonomiczno-finansowy w roku 1973, były niereprezentatywne zarówno dla przemysłu ogółem, jak i poszczególnych gałęzi. Ilustrują to dane tabeli 1. Potwierdza to tezę, że głównym czynnikiem decydującym o włączeniu jednostki do systemu WOG był woluntaryzm kierownictwa, a nie stworzenie prawidłowej próby badawczej. Przytoczone dane wskazują również, że jako pierwsze

reformie poddano jednostki charakteryzujące się ponadprzeciętnymi wynikami, co w późniejszym okresie uniemożliwiło poprawną ewaluację skutków reformy. Przyznał to otwarcie Bohdan Gliński: „Nie traktujmy tego [szybszego wzrostu produkcji w jednostkach inicjujących – M.B.] jako dowodu wyższości systemu stosowanego w tych jednostkach. [...] jednostki, które przeszły dotychczas na nowy system, należą z reguły do branż rozwijających się bardziej dynamicznie niż cała gospodarka. Są to przede wszystkim jednostki przemysłu chemicznego, maszynowego i materiałów budowlanych”<sup>15</sup>. Dominujący udział przemysłu chemicznego i maszynowego wydaje się być pokłosiem gomułkowskiej koncepcji selektywnego rozwoju. Z kolei brak jakichkolwiek jednostek podlegających Ministerstwu Przemysłu Lekkiego oraz niewielka i bardzo specyficzna reprezentacja przemysłu spożywczego wskazuje, iż po wydarzeniach roku 1970 władza bała się zwiększać autonomię sektora produkcji dóbr konsumpcyjnych, najprawdopodobniej ze względu na ryzyko wzrostu cen.

**Tabela 1. Struktura gospodarcza 24 jednostek inicjujących w przemyśle i gałęzi przemysłu w 1973 r. (w %)**

	Produkcja sprzedana	Zatrudnienie	Majątek trwały
Przemysł ogółem	100	100	100
24 jednostki inicjujące	100	100	100
Przemysł metali nieżelaznych	3,0	1,4	3,5
Jednostki inicjujące	3,5	3,1	8,3
Przemysł elektromaszynowy	25,2	31,9	19,1
Jednostki inicjujące	28,7	44,7	23,5
Przemysł chemiczny i paliw	11,9	8,1	16,6
Jednostki inicjujące	40,0	29,7	54,8
Przemysł spożywczy	21,3	11,1	9,3
Jednostki inicjujące	19,4	3,8	2,1
Przemysł szklarski	0,5	1,3	0,7
Jednostki inicjujące	3,1	9,1	5,9
Przemysł drzewny	3,4	4,7	2,0
Jednostki inicjujące	5,3	9,7	3,6

Źródło: Z. Mikołajczyk, *Gospodarka przemysłowych jednostek inicjujących w latach 1973–75*, [w:] *Studia nad systemem Wielkich Organizacji Gospodarczych 1973–1975*, red. U. Wojciechowska, PWE, Warszawa 1978, s. 53.

<sup>15</sup> B. Gliński, *Węzłowe problemy rozszerzania systemu wdrożonego w jednostkach inicjujących*, „Przegląd Organizacji” nr 4, 1974, s. 146–147.



## 2. Ogólne zasady funkcjonowania jednostek inicjujących

Literatura z okresu lat 70.<sup>16</sup> podaje trzy charakterystyczne cechy WOG. Po pierwsze, Wielka Organizacja Gospodarcza musiała być zgrupowaniem przedsiębiorstw lub zakładów. WOG-i formalnie posiadały status przedsiębiorstwa i, co było już wspomniane, funkcjonowały na zasadach rozrachunku gospodarczego. Po drugie, każda jednostka inicjująca podlegała bezpośrednio ministerstwu branżowemu. Trzecim kryterium było obowiązywanie w nich nowego systemu ekonomiczno-financego<sup>17</sup>. Wątpliwość budzi kryterium wielkości. Choć wszystkie organizacje, w których wdrożono w 1973 r. nowe zasady, były podmiotami wielozakładowymi, różniły się znacznie pod względem wielkości zatrudnienia. Przykładowo ZP Rafinerijnego i Petrochemicznego „Petrochemia” zatrudniało prawie 80 tys. ludzi, podczas gdy ZP Chemii Gospodarczej „Pollena” tylko 12,5 tys.<sup>18</sup>

Robert Korsak sformułował klasyfikację WOG-ów w oparciu o kryterium stopnia centralizacji. Według tego podejścia można wyróżnić WOG-i będące zjednoczeniami, kombinatami oraz przedsiębiorstwami wielozakładowym<sup>19</sup>. W przypadku zjednoczeń wprowadził on dodatkowy podział na zjednoczenia typu koncernowego (funkcjonujące w przemyśle) oraz zjednoczenia przedsiębiorstw. Pierwsze cechują się silnie scentralizowaną strukturą oraz szerokim zakresem redystrybucji środków wewnątrz zgrupowania. Przedsiębiorstwa wewnętrzne, choć posiadają osobowość prawną i działają na zasadach rozrachunku gospodarczego, pozostają pod silną kontrolą centrali zjednoczenia. Organizacje tego typu posiadały zazwyczaj monopol krajowy. W przypadku zjednoczeń przedsiębiorstw, przedsiębiorstwa składowe miały o wiele większą autonomię – same rozliczały się z budżetem państwa, działały pod własnym znakiem firmowych, współzawodniczyły na rynku z innymi jednostkami zgrupowanymi w zjednoczeniu, często posiadając uprawnienia do zaciągania kredytów inwestycyjnych<sup>20</sup>. Reforma WOG-owska nadała status przedsiębiorstw również jednostkom wchodzącym w skład zjednoczeń. Inaczej rzecz miała się z kombinatami

<sup>16</sup> J. Pajestka *et al.*, *Zarys Systemu Funkcjonowania Jednostek Inicjujących*, Instytut Planowania, Warszawa 1973, s. 26.

<sup>17</sup> Specjaliści zajmujący się WOG-ami chętnie przytaczali tę cechę jako wyróżnik jednostek inicjujących, mimo że w istocie jest ona tautologią.

<sup>18</sup> Dla porównania Zjednoczenie Przemysłu Bawełnianego, które zostało włączone do WOG-ów w latach następnym, zatrudniało ponad 100 tys. osób (a więc prawie 1/8 łącznego zatrudnienia 24 WOG-ów z 1973 r.).

<sup>19</sup> R. Korsak, *Zmiany w układzie stosunków wewnętrznych w wielkich organizacjach gospodarczych*, [w:] *Studia nad systemem Wielkich Organizacji Gospodarczych*, red. U. Wojciechowska, PWE, Warszawa 1978, s. 353.

<sup>20</sup> B. Gliński, T. Kierczyński, A. Topiński, *Zmiany w systemie zarządzania przemysłem*, KiW, Warszawa 1975, s. 30.



– zakłady im podlegające nie uzyskały statusu przedsiębiorstwa, podlegając prawnie zakładowi wiodącemu.

Za podstawowy miernik efektywności jednostki inicjującej przyjęto tzw. produkcję dodaną. Była to różnica pomiędzy wartością sprzedaży (na rynku krajowym po cenach zbytu, zwanych też cenami realizacji, na rynku zagranicznym po cenach transakcyjnych) a kosztami materiałowymi (materiałami, energią, usługami obcymi), ratami kredytów inwestycyjnych oraz podatkiem obrotowym<sup>21</sup>. Przedsiębiorstwo socjalistyczne mogło zatem uzyskiwać jej przyrosty zarówno zwiększając wartość sprzedaży, jak i ograniczając materiałochłonność produkcji. Analizując uchwałę VI Zjazdu oraz opracowania pochodzące z okresu wdrażania reformy WOG-owska rzuca się w oczy głęboka wiara zarówno decydentów politycznych, jak i osób zajmujących się analizami gospodarczymi, że głównym czynnikiem wzrostu produkcji będzie właśnie ograniczenie materiałochłonności czy to przez lepszą gospodarkę materiałową, czy też wprowadzenie innowacji technicznych<sup>22</sup>.

Nowy system ekonomiczno-finansowy wprowadzał tzw. kierunkową zgodność pomiędzy planem organizacji gospodarczej a planem centralnym. Reforma WOG-owska formalnie zmieniała rolę planów organizacji gospodarczych. Od tej pory miały one służyć instytucjom centralnym jako materiał informacyjny, a nie narzędzie egzekwowania wyników gospodarowania<sup>23</sup>. Narzędziami mającymi zapewnić ową kierunkową zgodność był zestaw parametrów ekonomicznych. Najważniejszym z nich był tzw. normatyw „R” określający przyrost funduszu płac w zależności od przyrostu produkcji dodanej. Przykładowo przy  $R=0,6$  wzrost produkcji dodanej o 10% umożliwiał zwiększenie funduszu płac o 6%. Wartość normatywu nadawana była organizacji gospodarczej przez ministerstwo i stanowiła element polityki gospodarczej<sup>24</sup>. W ramach reformy zdecydowano się włączyć do funduszu płac wszystkie wypłaty

<sup>21</sup> M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza – Rozwój – Upadek*, PWN, Warszawa 2009, s. 227.

<sup>22</sup> Patrz *Uchwała VI Zjazdu PZPR*, [w:] *VI Zjazd...*, *op.cit.*, s. 587; B. Gliński, *Węzłowe problemy...*, *op.cit.*, s. 147 oraz J. Pajestka *et al.*, *op.cit.*, s. 149. Już wówczas jednak pojawiały się głosy, że formuła produkcji dodanej niesie ze sobą ryzyko nieuzasadnionych podwyżek cen. Patrz U. Płowiec, *WOG a handel zagraniczny*, „*Życie Gospodarcze*” nr 50, 1972. Historia pokazała, że organizacje gospodarcze wybrały ten sposób na zwiększenie wskaźnika produkcji dodanej, szczególnie po przyznaniu dyrektorom zjednoczeń uprawnień do ustalania cen na produkty nowe. Patrz W. Kuczyński, *Po Wielkim Skoku*, PWE, Warszawa 1982, s. 36; P. Bożyk, *op.cit.*, s. 60.

<sup>23</sup> Było to założenie teoretyczne. Waldemar Kuczyński wskazuje, że centralni planiści nie byli chętni do rezygnacji z narzędzi pozwalających im na kontrolę poszczególnych szczebli gospodarczych. W. Kuczyński, *op.cit.*, s. 33. W praktyce zadania przekazywane zjednoczeniom jako wskaźniki orientacyjne traktowane były przez dyrektorów jako obligatoryjne. Patrz *ibidem*, s. 37.

<sup>24</sup> W zdecydowanej większości badanych organizacji gospodarczych nie było wytycznych odnośnie do terminów aktualizacji normatywów. Wiadomo było, iż są to wielkości wieloletnie. Planowano ich aktualizację metodą krocząca.

z tytułu pracy, z wyjątkiem premii kierownictwa, tzw. trzynastek, nagród z tytułu postępu techniczno-ekonomicznego i nagród za racjonalizację. Wszystkie pozostałe wypłaty (w tym premie) tworzyły bazę funduszu w roku 1973. W latach następnych przyrosty miały następować na podstawie wzrostu produkcji dodanej<sup>25</sup>. Gdy jednostka nie wykorzystała całości funduszu płac, była zobowiązana do przekazania jej części (minimum 25% nadwyżki) na fundusz rezerwowy<sup>26</sup>. Należy pamiętać, że rok 1973 był jedynym rokiem, w którym fundusze płac WOG-ów nie były objęte żadnymi limitami. Dyrektor jednostki posiadał uprawnienia do tworzenia lub likwidowania tytułów premiowych. Pomimo uznania produkcji dodanej za główny wskaźnik efektywności przedsiębiorstwa oraz oparcia o nią wielkości funduszu płac władze nie sformułowały zasad przeliczania przyrostów produkcji dodanej na konkretne zadania wykonywane przez pracowników. Przydział premii miał zatem charakter uznaniowy, nie będąc związany z wynikami poszczególnych pracowników<sup>27</sup>. Warto zaznaczyć, że w przypadku niektórych zjednoczeń metodologia obliczania wielkości funduszu płac zawierała niekiedy poważne błędy. Przykładowo w przypadku dwóch przedsiębiorstw podległych Ministerstwu Przemysłu Spożywczego i Skupu, a więc ZP Cukierniczego i „Polmosu” w pierw wykorzystano normatyw „R” do obliczenia funduszu płac, a następnie wielkość funduszu płac do obliczenia normatywu „R”. Skutkowało to równaniem tautologicznym, pozwalającym uzasadnić każdą wielkość funduszu płac<sup>28</sup>. Ten i inne podobne błędy wskazują, że kierownictwo zjednoczeń samo nie do końca rozumiało funkcjonowanie nowego systemu.

Zwiększenie funduszu płac na skutek wzrostu produkcji dodanej (który, jak zakładano, miał dokonywać się głównie przez ograniczanie materiałochłonności) można interpretować jako próbę zastępowania nakładów kapitałowych czynnikiem pracy. Analizując to w kontekście deklaracji Edwarda Gierka na temat uelastycznienia polityki zatrudnienia oraz roli wzrostu zatrudnienia jako czynnika rozwoju gospodarczego<sup>29</sup>, wydaje się zasadne postawienie pytania, czy jednym z niepisanych celów reformy nie było nadanie zjednoczeniom narzędzi umożliwiających wchłonięcie zasobów powojennego wyżu demograficznego, który w latach 70. wchodził na rynek pracy. W dotychczasowych opracowaniach na temat reformy WOG-owskiej kwestia ta nie była poruszana.

Drugim ważnym z punktu widzenia funkcjonowania organizacji gospodarczej był normatyw „N”. Określał on relację przyrostu funduszu premiowego kierownictwa

<sup>25</sup> B. Gliński, T. Kierczyński, A. Topiński, *op.cit.*, s. 61.

<sup>26</sup> R. Ćwiertnia, *Nowe zasady działania Wielkiej Organizacji Gospodarczej*, „Gospodarka Planowa” nr 2, 1973, s. 101.

<sup>27</sup> E. Budzich, *Problemy funkcjonowania nowego systemu ekonomiczno-finansowego w handlu*, „Przegląd Organizacji” nr 3, 1975, s. 98.

<sup>28</sup> J. Pajestka *et al.*, *op.cit.*, s. 102.

<sup>29</sup> *Referat Programowy...*, *op.cit.*, s. 146.

w zależności od przyrostu zysku netto<sup>30</sup>. Zysk netto był wartością produkcji dodanej skorygowanej o koszty zatrudnienia. Fundusz premiowy nie był zatem wliczany w koszty działalności, a stanowił element podziału wypracowanego zysku<sup>31</sup>. W założeniu mechanizm ten miał pełnić rolę zapobiegającą nadmiernemu wzrostowi zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Przed zbyt wysokim poziomem premii chroniło opodatkowanie funduszu premiowego. Podstawą opodatkowania był względny przyrost funduszu. Stawki podatkowe zawarte są w tabeli 2.

**Tabela 2. Opodatkowanie funduszu premiowego kierownictwa WOG**

Przyrost funduszu premiowego (w pkt.proc.)	Stawka podatkowa (w %)
Do 2	10
2–5	25
5–10	50
10+	80

Źródło: B. Gliński, T. Kierczyński, A. Topiński, *Zmiany w systemie zarządzania przemysłem*, KiW, Warszawa 1975, s. 66.

System WOG wprowadził istotne zmiany w systemie realizacji inwestycji. Wyróżniano trzy ich rodzaje: odtworzeniowo-modernizacyjne w istniejących zakładach, rozwojowe w istniejących zakładach oraz rozwojowe polegające na budowie nowych zakładów. Pierwsza grupa mogła być finansowana wyłącznie z funduszu rozwoju zjednoczenia lub przedsiębiorstw. Źródłem funduszu przedsiębiorstwa były środki z zysku, które pozostały po utworzeniu funduszu premiowego kierownictwa oraz odpisy amortyzacyjne obiektów sfinansowanych ze środków własnych<sup>32</sup>. Inwestycje rozwojowe zazwyczaj finansowane były z kredytów bankowych. Reforma WOG-owska podwyższyła oprocentowanie kredytów bankowych do poziomu 8%. Środki na spłatę kredytów pochodzić miały z odpisów amortyzacyjnych inwestycji oraz zysku wypracowanego przez WOG. Należy pamiętać, że koszty spłaty kredytów obciążały produkcję dodaną. Miało to być bodźcem do realizowania wyłącznie takich inwestycji, które generują przychody ze sprzedaży przekraczające wydatki na spłatę kredytu. Oprocentowanie kredytu inwestycyjnego było stałe i wynosiło 8% w skali roku<sup>33</sup>. Gdy inwestycja została włączona do planu jednostki inicjującej przez organ centralny, istniała

<sup>30</sup> Zasady funkcjonowania funduszy premiowych kierownictwa określała Uchwała nr 298 Rady Ministrów z 25 listopada 1972 r. w sprawie premiowania pracowników umysłowych zatrudnionych w państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych oraz grupujących je zjednoczeniach. Należy zaznaczyć, że definiowała ona pojęcie kierownictwa bardzo szeroko – od dyrektora zjednoczenia aż do majstra.

<sup>31</sup> R. Cwiertnia, *op.cit.*, s. 101.

<sup>32</sup> J. Pajestka *et al.*, *op.cit.*, s. 115.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 52.

możliwość częściowej spłaty kredytu ze środków budżetowych. Warunkiem było, aby inwestycja była nieprodukcyjna lub nie mogła zapewnić przedsiębiorstwu określonego poziomu zysku. Uzyskane w ten sposób środki budżetowe miały charakter bezzwrotny.

## Podsumowanie

Reforma WOG-owska wpisuje się w nurt decentralizacji gospodarki socjalistycznej, który przetoczył się przez kraje bloku wschodniego w latach 60. i 70., zapoczątkowany przez reformy N. Chruszczowa w ZSRR. Decentralizacja uprawnień szła jednak w parze z centralizacją organizacyjną – wyraźnie widoczna jest fascynacja twórców reformy ekonomią skali. Analizując teoretyczne zasady funkcjonowania WOG-ów, widać, że formalnie była to próba ewolucyjnego rozwinięcia istniejącego dotychczas systemu zjednoczeń<sup>34</sup>. Jednocześnie patrząc na realizację reformy można stwierdzić, że dobór podmiotów, w których miał być wdrażany nowy system ekonomiczno-finansowy, nie pokrywał się ze strukturą gospodarki PRL. Miało to istotny wpływ na późniejszą błędną ewaluację efektów reformy. Jej wycinkowy charakter stał się jedną z przyczyn jej ostatecznego niepowodzenia.

Niewątpliwie reforma WOG-owska była istotną próbą korekty niedoskonałości gospodarki centralnie planowanej. Wprowadzenie systemu parametrów oraz oparcie działalności organizacji na zasadach rozrachunku gospodarczego w założeniu miało uelastyczyć decyzje produkcyjne, a co za tym idzie lepiej odpowiadać na potrzeby gospodarki. Niestety, tamę temu położyła niechęć instytucji centralnych do faktycznej delegacji uprawnień. Po raz kolejny dał o sobie znać charakterystyczny dla gospodarek socjalistycznych prymat polityki nad gospodarką<sup>35</sup>.

## Establishing the Great Economic Organizations: assumptions of the industry reform of the Polish People's Republic in the 1970s

The article describes the actions taken by the communist authorities as part of the implementation of the reform of the Great Economic Organizations (the so-called WOG reform). It was an extensive reform of industry management in a centrally

---

<sup>34</sup> Reformie WOG-owskiej zarzucano wręcz, że w praktyce nie była reformą, lecz jedynie „starymi zjednoczeniami pod nowym szyldem”. W. Kuczyński, *op.cit.*, s. 34.

<sup>35</sup> M. Bałtowski, *op.cit.*, s. 320.

planned economy. Its main assumption was the decentralization of industrial production management by granting a number of allowances to economic organizations. The second part of the text is devoted to the general principles of functioning of economic organizations in the new economic and financial system, focusing on the issue of production, wage fund and investment. The research method used is the analysis of the content, both of the existing studies from the period and archival official documents.

Keywords: the Polish People's Republic, industry, WOG, Edward Gierek

## Literatura

1. VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. *Obrady w zespołach problemowych*, t. I, KiW, Warszawa 1972.
2. VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. *Stenogram*, KiW, Warszawa 1972.
3. VIII Plenum KC PZPR 6–7 lutego 1971. *Przemówienie Edwarda Gierka, uchwały*, KiW, Warszawa 1971.
4. Adam J., *Economic reforms in Soviet Union and Eastern Europe since the 1960s*, Palgrave Macmillan, New York 1989.
5. Bałtowski M., *Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza, rozwój, upadek*, PWN, Warszawa 2009.
6. Błażyński Z., *Towarzysze zeznają. Z tajnych archiwów Komitetu Centralnego*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 1990.
7. Bożyk P., *Marzenia i rzeczywistość czyli anatomia polskiego kryzysu*, PIW, Warszawa 1983.
8. Budzich E., *Problemy funkcjonowania nowego systemu ekonomiczno-finansowego w handlu*, „Przegląd Organizacji” nr 3, 1975.
9. Ćwiertnia R., *Nowe zasady działania Wielkiej Organizacji Gospodarczej*, „Gospodarka Planowa” nr 2, 1973.
10. Gliński B., *Jak interpretować hasło WOG*, „Życie Gospodarcze” nr 10, 1973.
11. Gliński B., *Przedsiębiorstwo socjalistyczne lat siedemdziesiątych. Nowe zjawiska i problemy*, „Przegląd Organizacji” nr 4–5, 1976.
12. Gliński B., *Węzłowe problemy rozszerzania systemu wdrożonego w jednostkach inicjujących*, „Przegląd Organizacji” nr 4, 1974.
13. Gliński B., *Zarys funkcjonowania przemysłowych jednostek inicjujących*, PWE, Warszawa 1975.
14. Gliński B., Kierczyński T., Topiński A., *Zmiany w systemie zarządzania przemysłem*, KiW, Warszawa 1975.
15. Górski J., *Gospodarka 1981. Problemy załamania i rozwoju*, KiW, Warszawa 1982.

16. Hołubicki B., *Modyfikacja systemu WOG*, „Gospodarka Planowa” nr 9, 1977.
17. Kuczynski W., *Po wielkim skoku*, PWE, Warszawa 1981.
18. Lijewski T., *Uprzemysłowienie Polski 1945–1975*, PWN, Warszawa 1978.
19. *Model zarządzania WOG w przemyśle maszynowym*, red. M. Wiszniewski, Instytut Organizacji Przemysłu Maszynowego, Warszawa 1973.
20. *Nowy system ekonomiczno-finansowy w organizacjach przemysłowych*, red. J. Śliwa, PWN, Warszawa 1974.
21. Pajestka J., *Zarys funkcjonowania przemysłowych jednostek inicjujących*, materiał Instytutu Planowania dostępny w Bibliotece Narodowej, Warszawa 1973.
22. Płowiec U., *WOG a handel zagraniczny*, „Życie Gospodarcze” nr 50, 1972.
23. *Raporty dla Edwarda Gierka*, red. K. Kozłowski, PWE, Warszawa 1988.
24. Rychlewski E., *System inwestycyjny jednostek inicjujących*, „Ekonomista” nr 1, 1976.
25. *Spółeczno-gospodarczy rozwój Polski w latach 1971–1975*, red. F. Kubiczek, PWE, Warszawa 1975.
26. *Studia nad systemem wielkich organizacji gospodarczych 1973–1975*, red. U. Wojciechowska, PWE, Warszawa 1978.
27. *System ekonomiczno-finansowy jednostek inicjujących. Wybrane elementy*, red. U. Wojciechowska, Instytut Finansów, Warszawa 1975.

## Aneks. Wartości i dynamika produkcji oraz zatrudnienia w WOG-ach w przemyśle w 1973 r.

	Produkcja dodana		Przeciętne zatrudnienie		Dynamika średniej płacy (1972 = 100)
	w mln zł	1972 = 100	w tys.	1972 = 100	
Jednostki inicjujące ogółem	92 811,5	131,5	811,2	105,0	108,7
KGHM	4 598,1	125,6	26,9	106,7	104,6
Ministerstwo Przemysłu Maszynowego					
ZP Automatyki i Aparatury Pomiarowej „Mera”	3 880,4	128,9	45,9	110,3	106,8
ZP Lotniczego i Silnikowego „PZL”	9 317,8	128,3	88,7	104,9	108,1
ZP Maszyn i Aparatów Elektrycznych „Ema”	4 479,0	116,6	57,6	103,3	107,9
ZP Elektronicznego „Unitra”	6 070,2	129,2	80,9	108,1	108,1
Kombinat Techniki Świetlnej „Polam”	1 379,1	116,6	17,7	104,3	110,4
Kombinat Przemysłu Narzędziowego	1 110,6	123,4	10,8	106,0	113,2
ZP Ciągnikowego „Ursus”	2 361,3	121,7	21,1	100,4	109,7
Ministerstwo Przemysłu Chemicznego					
ZP Rafineryjnego i Petrochemicznego „Petrochemia”	16 430,5	150,7	79,6	104,0	110,7

	Produkcja dodana		Przeciętne zatrudnienie		Dynamika średniej płacy (1972 = 100)
	w mln zł	1972 = 100	w tys.	1972 = 100	
Zjedn. Kopalnictwa Surowców Chemicznych	3 216,1	119,5	22,3	102,7	108,6
ZP Tworzyw Sztucznych „Erg”	2 576,1	135,7	25,4	105,6	111,0
ZP Włókien Chemicznych „Chemitex”	4 286,8	142,2	38,2	102,4	107,3
ZP Farb i Lakierów „Polifarb”	1 729,8	129,5	6,8	104,8	107,0
ZP Chemii Gospodarczej „Pollena”	1 890,2	135,9	12,5	106,1	107,3
ZP Farmaceutycznego „Polfa”	2 930,7	121,2	20,9	102,7	107,7
ZP Gumowego „Stomil”	3 039,2	123,9	37,5	104,0	111,5
Przeds. Przem.-Handl. „Polskie Odczynniki Chemiczne”	278,2	120,4	1,6	103,1	102,1
Ministerstwo Przemysłu Spożywczego i Skupu					
Zjedn. Przeds. Przem. Cukierniczego	1 868,4	137,6	18,0	102,4	111,5
Przeds. Przem. Spirytusowego „Polmos”	5 316,9	146,1	10,4	103,2	108,7
Ministerstwo Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych					
ZP Szklarskiego i Ceramicznego	4 789,6	120,0	69,3	104,0	111,5
Zjedn. Mechanizacji Budownictwa „Zremb”	3 261,5	132,1	25,8	108,0	106,2
ZP Stolarstwa Budowlanej	1 058,1	134,5	11,7	115,0	103,9
Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego					
ZP Meblarskiego	4 656,4	124,0	62,3	104,4	108,2
Ministerstwo Żeglugi					
Zjednoczenie Morskich Stoczní Remontowych	2 218,2	132,7	19,2	102,9	109,8

Źródło: *Informacja: wyniki gospodarcze jednostek inicjujących w 1973*, GUS, Warszawa 1974 (materiał wówczas niejawný, obecnie dostępný w Centralnej Bibliotece Statystycznej); *Rocznik Statystyczny Przemysłu 1974*, GUS, Warszawa 1974; *Nakłady i wyniki przemysłu uspołecznionego styczeń-grudzień 1973*, GUS, Warszawa 1974 (materiał wówczas niejawný, obecnie dostępný w Centralnej Bibliotece Statystycznej).