

DARIUSZ STANDERSKI

<https://orcid.org/0000-0002-2037-2333>

Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego

DZIAŁACZE PARTYJNI I LOJALNI EKSPERCI. RELACJE WŁADZY I ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ PRL

Zarys treści: Przedmiotem pracy jest formalna i rzeczywista rola rządu i administracji PRL we władzy gospodarczej oraz relacje między administracją a komitetami partyjnymi. Opisano ministrów gospodarczych pod kątem ich wykształcenia, doświadczenia i wpływów politycznych. Zbadano przypadki relacji między ośrodkami władzy w kontekście decyzji inwestycyjnych i finansowych. Poddano analizie znaczenie administracji gospodarczej w ujęciu teorii agencji i asymetrii informacji. W części pierwszej artykułu rozważono rolę rządu i administracji w gospodarce typu sowieckiego. Następnie opisano relacje między rządem, ministerstwami gospodarczymi i PZPR. W części trzeciej uzupełniono opis sieci o poziom zjednoczeń i przedsiębiorstw.

The content outline: The article examines the formal and actual power of the government and administration of the Polish People's Republic in the state economy, and the relations between the administration and party committees. Economic ministers are described in terms of their education, experience, and political influence. The text examines instances of ties among power centres within the context of investment and financial decision-making. It explores the role of economic administration through the lens of agency theory and information asymmetry. The first part focuses on the government's and administration's roles in a Soviet-style economy. It is then followed by a discussion on the relationships between the government, economic ministries, and the Polish United Workers' Party (PZPR). The third part supplements the network with a description of the unions and enterprises.

Słowa kluczowe: PRL, gospodarka centralnie planowana, teoria agencji, PZPR, administracja gospodarcza

Keywords: Polish People's Republic, centrally planned economy, agency theory, Polish United Workers' Party, economic administration



Wstęp

Premierzy i ministrowie w krajach bloku sowieckiego byli wskazywani przez władze partii komunistycznych, a o ich faktycznej władzy decydowały przede wszystkim ich relacje w strukturach partyjnych. W wyniku irrelewantności wyborów zniknęła perspektywa kadencyjności – politycy ław rządowych nie obawiali się weryfikacji przez wyborców, gdyż ich mandaty nie pochodziły od narodu. Jak pisali Peter J. Boettke i Gary M. Anderson: „Większość funkcjonalnych zadań rządzenia nie jest wykonywana przez szukających głosów polityków, którzy muszą się liczyć z reelekcją, ale przez nieszukającą głosów biurokrację”¹. Organy Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej podejmowały kluczowe decyzje personalne, ale nawet na poziomie przepisów prawa w żaden sposób nie podlegały kontroli społecznej. Z drugiej strony to rząd dysponował szerokim aparatem administracyjnym, wyspecjalizowanym we wszystkich dziedzinach polityki państwa. Zjednoczenia, nadzorowane przez ministerstwa, były odpowiedzialne za koordynację pracy przedsiębiorstw w danej branży, w tym łańcuchów dostaw i realizacji planów². Stąd potrzeba analizy skomplikowanych relacji między rządem a partią, zgodnie z teorią agencji i mechanizmami asymetrii informacji. Dualizm w hierarchii partyjno-administracyjnej mógł prowadzić do sprzeczności i problemów znanych nie tylko z gospodarki centralnie planowanej. Jak opisywał Boettke: „Każda warstwa elity partyjnej, od szefów Biura Politycznego, przez lokalnych działaczy, po dyrektorów przedsiębiorstw, była zwierzchnością feudalną. Czerpali oni bezpośrednie korzyści zarówno z sukcesów, jak i porażek oficjalnej struktury gospodarczej”³.

Badacze najczęściej opisywali rolę rządu w kształtowaniu polityki gospodarczej jako element szerokiego systemu władz w sowietyzmie. David Granick analizował sowieckie ministerstwo jako jednostkę maksymalizującą realizację planu⁴, podczas gdy inni autorzy zwykle opisywali ten model z perspektywy przedsiębiorstwa. Alice C. Gorlin badała działalność sowieckich ministerstw w latach osiemdziesiątych XX w., dochodząc

¹ P.J. Boettke, G.M. Anderson, *Perestroika and Public Choice. The Economics of The Autocratic Succession in A Rent-Seeking Society*, „Public Choice” 75, 1993, 2, s. 64 (jeśli nie zaznaczono inaczej, przekłady cytatów w tłumaczeniu autora).

² Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 marca 1960 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekrety z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 1960, nr 18, poz. 111, art. 19.

³ P.J. Boettke, *Why Perestroika Failed*, London 1993, s. 69.

⁴ D. Granick, *The Ministry as the Maximizing Unit in Soviet Industry*, „Journal of Comparative Economics” 4, 1980, nr 3, s. 255–273.

do wniosku, że w przeciwieństwie do formalnej, rzeczywista władza pięciu ministerstw gospodarczych ZSRR stopniowo malała⁵. Pozycję rządu i biurokracji w reformach lat osiemdziesiątych badali Paul R. Gregory⁶ oraz Boettke i Anderson⁷. Autorzy opisali liczne zmiany i ostateczne porzucenie początkowych programów Gorbaczowa, a zachowania te należały do czynników niepowodzenia reform w końcu lat osiemdziesiątych.

Halina Najduchowska opisała kwalifikacje i drogi zawodowe dyrektorów przedsiębiorstw przemysłowych na podstawie dwóch prób badawczych – z 1965 i 1972 r. Wyróżniła trzy typy karier czystych: (1) techniczno-inżynierską, (2) administracyjno-ekonomiczną i (3) polityczną, a także cztery typy karier mieszanych, łączących elementy różnych typów karier czystych⁸. Wskazała również, że „najczęściej na stanowisko dyrektora naczelnego awansuje się ze stanowiska zastępcy dyrektora do spraw technicznych lub kierownika wydziału produkcyjnego”⁹.

Przedmiotem badania jest formalna i rzeczywista rola rządu i administracji w strukturze władz gospodarczych PRL oraz relacje między administracją a strukturami PZPR. W szczególności opisałem strukturę resortów odpowiedzialnych za gospodarkę pod kątem wykształcenia, doświadczenia i wpływów politycznych ministrów. Zbadałem przypadki relacji między ośrodkami władzy w kontekście decyzji inwestycyjnych i finansowych. Te trzy elementy pozwoliły mi odpowiedzieć na pytanie o różnicę między formalnym a rzeczywistym miejscem rządu w hierarchii agentów. W podobnym zakresie rozważyłem rolę administracji państwowej w zarządzaniu gospodarką w ujęciu teorii agencji i asymetrii informacji.

W pracy analizowałem dane statystyczne, a także przypadki relacji w administracji na podstawie źródeł archiwalnych zgromadzonych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie oraz Archiwów Państwowych w Warszawie, Katowicach i Lublinie. Wykorzystałem materiały Biura Politycznego KC PZPR, Komisji Planowania oraz komitetów wojewódzkich PZPR w Warszawie, Katowicach i Lublinie. Materiał archiwalny został uzupełniony o stenogramy posiedzeń Sejmu PRL oraz akty prawne publikowane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim. Wskazane źródła archiwalne stanowią formalną perspektywę i zawarte w nich informacje mogły być zniekształcone na poziomie zatwierdzania protokołów

⁵ A.C. Gorlin, *The Power of Soviet Industrial Ministries in the 1980s*, „Soviet Studies” 37, 1985, nr 3, s. 353–370.

⁶ P.R. Gregory, *Restructuring the Soviet Economic Bureaucracy*, Cambridge 1990.

⁷ P.J. Boettke, G.M. Anderson, dz. cyt.

⁸ H. Najduchowska, *Kwalifikacje i drogi zawodowe dyrektorów przedsiębiorstw przemysłowych. Studium socjologiczno-historyczne*, Warszawa 1984, s. 136–151.

⁹ Tamże, s. 13.

czy notatek. Perspektywę nieformalną kształtują wspomnienia uczestników opisywanych procesów¹⁰, które zawierają subiektywną relację autorów. Mając na uwadze charakterystykę źródeł, można poddać je analizie jakościowej, a na ich podstawie opisać wybrane mechanizmy agencji. Z analizy wyłączono zarówno materiały Służby Bezpieczeństwa, jak i wojskowe. Wpływ aparatu bezpieczeństwa oraz wojska na prowadzenie polityki gospodarczej wymaga odrębnej interpretacji, co zostanie wykonane w trakcie dalszych badań.

Na podstawie badań stawiam tezę, że ministerstwa gospodarcze nie należały do grona najwyższych pryncypałów w polityce gospodarczej. W związku z tym do rządu i administracji gospodarczej, poza partyjnymi agentami, rekrutowano również „lojalnych ekspertów”. Podobny mechanizm stosowano również na niższych szczeblach administracji gospodarczej. Zarządzający wykorzystywali swoje kompetencje i przewagę informacyjną m.in. do przetargu planistycznego.

Artykuł jest podzielony na cztery części. W pierwszej rozważyłem formalną rolę rządu i administracji w gospodarce typu sowieckiego. Następnie opisałem relacje między rządem, poszczególnymi ministerstwami i PZPR, uwzględniając kompetencje ministrów zajmujących się sprawami gospodarczymi. W części trzeciej uzupełniłem opis sieci zależności o poziom zjednoczeń i przedsiębiorstw. W ostatniej części sformułowalem wnioski na podstawie analizy źródeł i wcześniejszej literatury.

1. Formalna rola rządu i administracji w gospodarce typu sowieckiego

Zgodnie z konstytucją ZSRR z 1936 r. Rada Komisarzy Ludowych ZSRR była najwyższym organem wykonawczym i administracyjnym władzy państwowej¹¹ (art. 64). Do jej kompetencji należało m.in. przyjmowanie środków w celu realizacji narodowego planu gospodarczego i budżetu państwa oraz wzmacnianie systemu kredytowego i monetarnego¹². W jej skład wchodził przewodniczący i jego zastępca, komisarze ludowi oraz przewodniczący pięciu urzędów centralnych, w tym przewodniczący Państwowej Komisji Planowania.

¹⁰ Zob. np. Z. Rurarz, *Byłem doradcą Gierka*, Chicago 1986; M. Rakowski, *Dzienniki polityczne 1981–1983*, Warszawa 2004; J. Pińkowski, *Horyzont przed burzą*, Warszawa 1993.

¹¹ Konstytucja (ustawa zasadnicza) Związku Sowieckich Socjalistycznych Republik (zatwierdzona postanowieniem Nadzwyczajnego VIII Zjazdu Sowietów Związku Sowieckich Socjalistycznych Republik 5 XII 1936 r.), art. 64.

¹² Tamże, art. 71 lit. b.

Zgodnie z konstytucją ZSRR z 1977 r. Rada Ministrów miała w swoich kompetencjach m.in.: (1) zapewnienie kierunku rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego; (2) opracowywanie bieżących i długookresowych planów państwowych w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz budżetu; (3) podejmowanie środków w celu wykonania planów państwowych i budżetu; (4) składanie Radzie Najwyższej ZSRR sprawozdań z wykonania planów i budżetu; (5) zapewnienie ogólnego kierunku w zakresie stosunków z innymi państwami, handlu zagranicznego oraz współpracy gospodarczej, naukowej, technicznej i kulturalnej ZSRR z innymi państwami¹³.

Polska Rada Ministrów, wzorując się na rozwiązaniach sowieckich, była najwyższym organem wykonawczym władzy państwowej¹⁴. Do zadań rządu należało m.in. uchwalanie i przedstawianie w Sejmie projektu budżetu państwa, uchwalanie i przedstawianie Sejmowi projektu wieloletniego narodowego planu gospodarczego, a także uchwalanie rocznych narodowych planów gospodarczych¹⁵.

W ramach swoich struktur rząd tworzył organy koordynujące politykę gospodarczą. Rada Ministrów (Rząd Tymczasowy) powołała w 1945 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM), rozwiązany 5 lat później i zastąpiony przez Prezydium Rządu. W 1957 r. rząd ponownie powołał KERM, według niepublikowanej uchwały Rady Ministrów z 1957 r. składał się on z premiera, wicepremierów, przewodniczącego Komisji Planowania i jego pierwszego zastępcy, ministrów finansów, handlu zagranicznego, handlu wewnętrznego, przemysłu ciężkiego i rolnictwa, a także członków niestałych¹⁶. W 1965 r. premier Józef Cyrankiewicz podczas exposé swojego czwartego rządu podkreślał rolę i konieczność wzmocnienia KERM¹⁷, ale już w 1969 r. KERM został rozwiązany i ponownie zastąpiony przez Prezydium Rządu¹⁸.

¹³ Konstytucja (ustawa zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich przyjęta na VII Nadzwyczajnej Sesji Rady Najwyższej ZSRS 7 X 1977 r., <https://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1977toc.html> (22 III 2025).

¹⁴ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232, art. 30, ust. 1.

¹⁵ Tamże, art. 32.

¹⁶ A. Barszcz, *Prezydium Rady Ministrów i Urząd Rady Ministrów jako wytwórcy państwowego zasobu archiwalnego*, Warszawa 2014, s. 84.

¹⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 25 czerwca 1965 r., Kadencja V, Sesja I. Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa, s. 26.

¹⁸ Uchwała nr 113 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu, Monitor Polski (dalej: M.P.) 1969, nr 30, poz. 223.

W 1960 r. powołano Komitet Pracy i Płac Rady Ministrów, składający się z przewodniczącego, zastępcy, przedstawicieli Komisji Planowania, Ministra Finansów, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Centralnej Rady Związków Zawodowych¹⁹. Do zadań Komitetu należało współdziałanie w ustalaniu proporcji między wydajnością pracy a poziomem płac oraz przygotowywanie innych propozycji poprawy warunków płacowych. Komitet został rozwiązany w 1972 r.²⁰ Formalnie realizował więc ważne zadania w zakresie siły nabywczej i poziomu życia robotników, co kilkakrotnie stawało się źródłem poważnych niepokojów społecznych. Nie odnotowano jednak jego znaczącej roli, ograniczał się właściwie do działań koordynacyjnych i wykonawczych²¹.

W Polsce po 1945 r. utworzono rządy pod kierownictwem łącznie 11 premierów. Wykluczyłem najwcześniejsze gabinety – Rząd Tymczasowy (1944/1945) i Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (1945–1947) – ponieważ miały one charakter przejściowy i zbiegały się z procesem powstania reżimu monopartyjnego. Wykluczyłem również rząd Tadeusza Mazowieckiego, utworzony we wrześniu 1989 r.. Z tych powodów w dalszej analizie wykorzystałem dane dotyczące rządów od powołania premiera Cyrankiewicza 6 II 1947 r. do zakończenia kadencji ministrów z rządu Mieczysława Rakowskiego 12 IX 1989 r.

Przeanalizowałem informacje o ministrach odpowiedzialnych za politykę gospodarczą. Uwzględniłem premierów, ministrów w obszarze gospodarczym, ministrów finansów oraz wicepremierów, którzy w formalnym lub nieformalnym zakresie obowiązków mieli sprawy gospodarcze. Wykorzystałem źródła w postaci uchwał Sejmu w sprawie powoływania i odwoływania ministrów oraz informacje z katalogu Instytutu Pamięci Narodowej dotyczącego stanowisk kierowniczych w partii i państwie PRL. Zbiór ten zawiera informacje o 200 osobach zajmujących łącznie prawie 300 różnych stanowisk w rządzie w ciągu 42 lat.

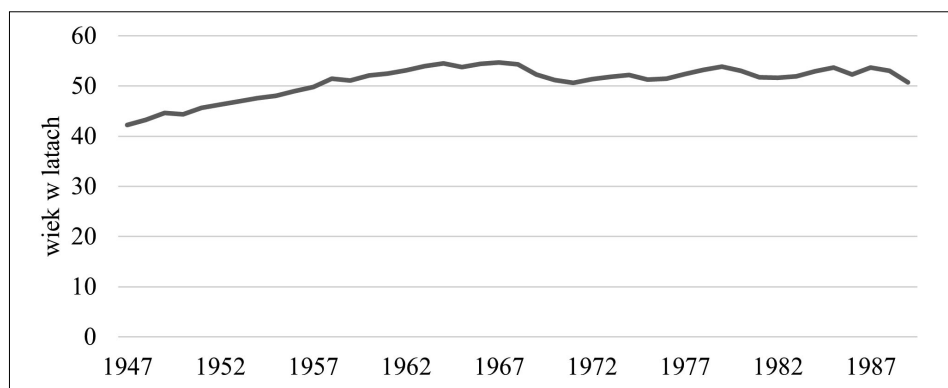
¹⁹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej, Dz. U. 1960, nr 20, poz. 119; Uchwała nr 197 Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1960 r. W sprawie określenia składu Komitetu Pracy i Płac, M.P. 1960, nr 54, poz. 259.

²⁰ Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń, M.P. 1972, nr 13, poz. 90.

²¹ Zob. np. Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 18 kwietnia 1968 r. w sprawie kontroli warunków pracy i prawidłowości zatrudnienia inwalidów w zakładach pracy, M.P. 1968, nr 21, poz. 138; Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 21 stycznia 1970 r. w sprawie obliczania wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego pracownikom biur projektów w roku 1970, Dz. U. 1970, nr 3, poz. 21.

86% ministrów gospodarczych było członkami PZPR, 6,5% Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, a 4% Stronnictwa Demokratycznego. Ponadto w skład rządów wchodziło 6 członków bezpartyjnych (3%). Spośród członków PZPR w rządach 17 było w czasie urzędowania członkami lub zastępcami członków Biura Politycznego PZPR. Tylko dwukrotnie urząd premiera sprawował aktualny I sekretarz KC PZPR (Bierut i Jaruzelski). Podobna praktyka nielączenia stanowisk dotyczyła innych państw bloku wschodniego, gdzie liderzy partii komunistycznych rządzili stawali na czele rządu, a częściej byli prezydentami (w Czechosłowacji) lub członkami rad państwa.

Średnia wieku ministrów utrzymywała się na stałym poziomie. Najniższą – 42,3 lat – odnotowano dla 1947 r. Wynik ten był jest intuicyjny ze względu na zerwanie ciągłości instytucjonalnej – rząd składał się wówczas głównie z młodszych działaczy komunistycznych, bez wcześniejszego doświadczenia w rządzeniu, którzy przeżyli II wojnę światową. Średnia rosła do 1963 r., osiągając wartość 54,5 lat i utrzymywała się w cyklach o stałym zakresie 50,7–54,7 (wykres 1). Nie można zaobserwować znaczącej zmiany pokoleniowej, a raczej cykliczną wymianę utrzymującą stały poziom wieku.

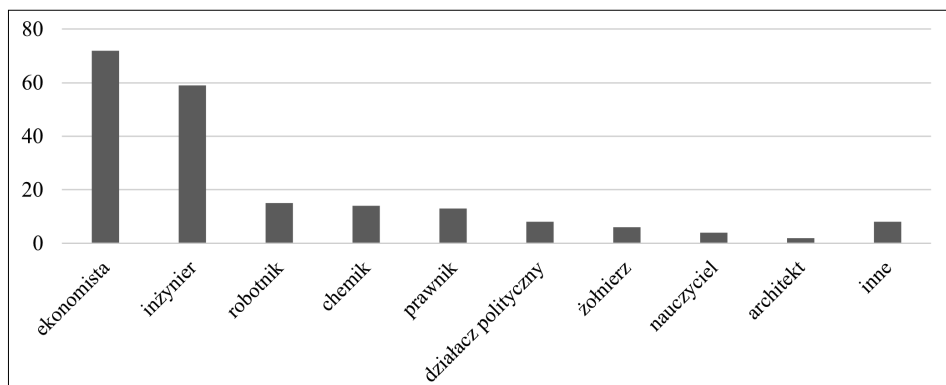


Wykres 1. Średnia wieku ministrów odpowiedzialnych za sprawy gospodarcze (1947–1989)

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Instytutu Pamięci Narodowej (szczegóły w załączniku).

Ministrami co do zasady zostawały osoby z wyższym wykształceniem. 35% z nich było ekonomistami, 29,5% inżynierami różnych dziedzin, 7% chemikami, a 6,5% prawnikami. Tylko 7,5% z nich rekrutowało się bezpośrednio z klasy robotniczej (wykres 2).

Dodatkowo 50 ministrów (25%) miało wyższe tytuły naukowe, w tym odnotowano 24 doktorów (tylko 3 z nich uzyskało stopnie w szkole partyjnej), 5 doktorów habilitowanych i 21 profesorów. 13 ministrów miało



Wykres 2. Wykształcenie lub deklarowany zawód ministrów gospodarczych

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Instytutu Pamięci Narodowej.

stopnie wojskowe od kapitana do generała armii. Dwóch ministrów posiadało jednocześnie tytuł naukowy i wojskowy: minister-kierownik Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń (1985–1988) płk Konrad Tott, dr hab. w zakresie elektrotechniki, oraz minister górnictwa i energetyki (1981–1986) gen. dyw. Czesław Piotrowski, dr hab. nauk wojskowych. Dane te wskazują zatem na obecność komponentu specjalistycznego w rekrutowaniu na opisywane stanowiska. Zgodnie z modelem „partyjnego specjalisty”²² główną przesłanką nadal było posiadanie właściwej legitymacji partyjnej i przejście weryfikacji odpowiednich służb, jednak wymagania te były uzupełnione o posiadanie dyplomu lub doświadczenia w dziedzinie.

Łącząc dane dotyczące wieku oraz wykształcenia, można założyć, że od lat siedemdziesiątych ministrowie gospodarczy w większości byli już kształceni na uczelniach PRL. W przypadku największej grupy – ekonomistów – różnica nie dotyczyła jedynie czasu rozpoczęcia nauki. W tym okresie podstawą programów szkół średnich i wyższych była już gospodarka centralnie planowana, a nie rynkowa. Dokładna ocena zależności między czasem rozpoczęcia nauki a modelem prowadzonej polityki gospodarczej wymaga dodatkowych analiz.

2. Premier, ministrowie i partia

Rząd nie stanowił niezależnego ośrodka politycznego. Ministrowie okazywali się agentami Komisji Planowania, ale premier pozycjonował się

²² J. Wasilewski, *The Patterns of Bureaucratic Elite Recruitment in Poland in the 1970s and 1980s.*, „Soviet Studies” 42, 1990, nr 4, s. 743–757.

jako pryncypał Komisji i ministrów. Rzeczywista pozycja rządu w większości przypadków zależała od osobistej pozycji premiera i (w mniejszym stopniu) ministrów w strukturach partyjnych oraz od nieformalnych relacji z I sekretarzem KC PZPR i innymi prominentnymi funkcjonariuszami partyjnymi. Podobnie w ramach rządu – stanowisko wicepremiera nie dawało z urzędu wyższej pozycji w hierarchii, podobnie jak obecność w jednym z komitetów rządowych, takich jak Komitet Pracy i Płac czy Komitet Nauki i Techniki. Brak zależności w tym zakresie był widoczny w szczególności od lat siedemdziesiątych.

Prace rządu były ściśle związane z działalnością partii. Uchwały zjazdów partyjnych wyznaczały cele i kierunki strategiczne, które jednak pozostawiały pole do interpretacji. Współpraca partii z rządem dotyczyła również kwestii organizacyjnych. Posiedzenia Rady Ministrów odbywały się w piątki, a posiedzenia Biura Politycznego w poniedziałki lub wtorki. Oznaczało to, że niektóre tematy były najpierw omawiane przez Radę Ministrów, a później przez Biuro Polityczne²³. Ministrowie stanowili zwykle od jednej trzeciej do połowy członków BP, z wyjątkiem składów po VIII Zjeździe w 1981 r. i X Zjeździe w 1986 r., kiedy to ministrowie stanowili jedynie 10–20% członków BP.

Rząd kilka razy musiał zmierzyć się z wyzwaniem rzuconym przez wydziały ekonomiczne partii: „Pozycję premiera i rządu starał się podważyć Stefan Olszowski po objęciu w grudniu 1976 r. funkcji sekretarza ekonomicznego KC. Rozbudował strukturę wydziałów ekonomicznych KC w dużej mierze po to, by móc ingerować w prace Rady Ministrów”²⁴. Zarówno rozszerzenie wpływów, jak i krytyka polityki I sekretarza i rządu przez Olszowskiego nie powiodły się, a on sam czasowo wypadł z Biura Politycznego.

Kluczowe osoby odpowiedzialne w rządzie za sprawy gospodarcze łączyły swoje stanowiska z członkostwem w Biurze Politycznym. Z jednej strony przydawało to im znaczenia politycznego. Z drugiej strony wzmacniało kontrolę partii nad rządem. Potwierdza to tezę Mirosława Szumiły, że „drogi do elity władzy biegły równolegle przez aparat partyjny i rząd”²⁵. Struktury partyjne do połowy lat siedemdziesiątych były szczególnie zainteresowane gospodarką – liczba spraw gospodarczych rozpatrywanych przez Komitet Warszawski PZPR w całym okresie przekraczała

²³ Z. Rurarz, dz. cyt., s. 84–86.

²⁴ M. Szumiło, *Kierownictwo PZPR w latach 1971–1980*, w: *PRL na pochylni (1975–1980)*, red. M. Bułaga, D. Iwaneczko, Rzeszów 2017, s. 41.

²⁵ Tenże, *Kierownictwo Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w latach 1956–1970. Portret zbiorowy*, KH, t. 127, 2020, s. 308.

33% wszystkich spraw, a w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych oraz w ramach KC była zapewne znacznie wyższa²⁶. Ministrowie na posiedzeniach Biura Politycznego mieli jednak przewagę informacyjną – znali wcześniej interesujące ich tematy i mogli lepiej przygotować się do dyskusji.

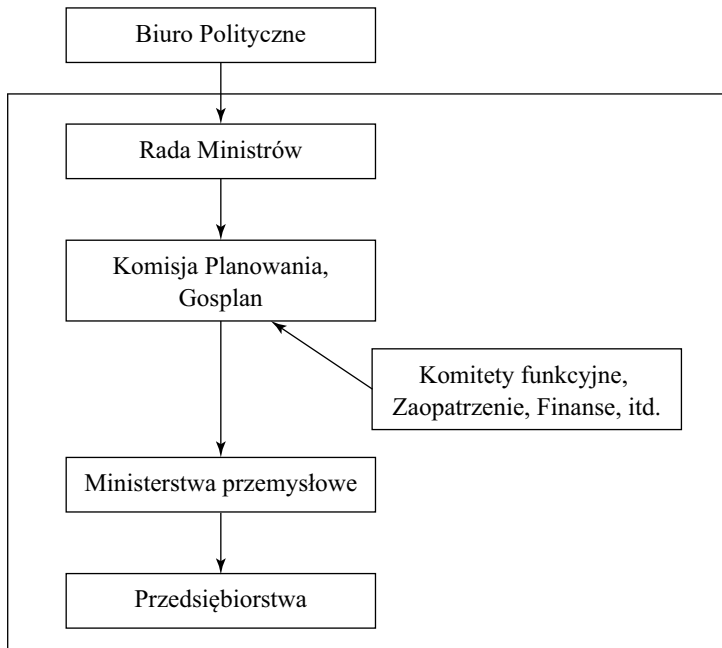
Gregory opisał rząd jako zarząd menedżerów, który „ma ustalać szeroką politykę, w tym strategię inwestycyjną i kluczowe nominacje; nie powinien zajmować się rutynowymi szczegółami alokacji zasobów. Jako wykonawcze ramię przywództwa politycznego powinien mieć interesy zbieżne z interesami przywództwa politycznego. Podobnie jak to ostatnie, zarząd ponosi odpowiedzialność za rezultaty ekonomiczne – za wyniki makroekonomiczne”²⁷. Trudno się zgodzić z tą tezą. Definicja ta jest bliska znaczeniu rządu państwa liberalno-demokratycznego w warunkach rynkowych. W tym systemie rząd zajmuje się planowaniem strategicznym, a jego polityka powinna odpowiadać założeniom partii rządzącej, która wygrała wybory. Jest też politycznie odpowiedzialny za wyniki makroekonomiczne. Cechy systemu typu sowieckiego sprawiły, że rola rządu była zdecydowanie inna. Gregory odróżnił tematykę całej Rady Ministrów od poszczególnych ministrów i określił rolę ministrów przemysłowych – to oni „odpowiadają za rzeczywiste funkcjonowanie gospodarki i mają ponosić odpowiedzialność za osiąganie wyników. Formułują rzeczywiste plany operacyjne gospodarki (w połączeniu z komisją planowania) i rozdzielają materiały między przedsiębiorstwa”²⁸. W tym sensie ministrowie gospodarczy współpracowali z Komisją Planowania w celu opracowania planu gospodarczego. Struktura władzy, na przykładzie Związku Sowieckiego, została opisana na wykresie 3.

Zgodnie z tą taksonomią model sowiecki charakteryzował się strukturą hierarchiczną, w której nadrzędne Biuro Polityczne znajdowało się poza systemem biurokracji. W ramach tego systemu na szczycie hierarchii znajdował się rząd (Rada Ministrów), a następnie komisja planowania (Gosplan), ministerstwa przemysłowe i przedsiębiorstwa. Relacje z wyjątkiem komitetów funkcyjnych były liniowe. Na podstawie analizy archiwów i innych źródeł trudno zgodzić się z takim opisem relacji i strukturalnej pozycji rządu w kontekście polskim. Rada Ministrów zajmowała się planowaniem strategicznym w ograniczonym zakresie, a do jej zadań należało wykonywanie woli politycznej najwyższych

²⁶ D. Standerski, *Activity of the Regional Polish United Workers' Party Apparatus in 1970–1989*, „Central European Economic Journal” 8, 2021, nr 55, s. 85.

²⁷ P.R. Gregory, dz. cyt., s. 23.

²⁸ Tamże.



Wykres 3. Schematyczne przedstawienie sowieckiej biurokracji gospodarczej

Źródło: oprac. własne na podstawie: P.R. Gregory, *Restructuring the Soviet Economic Bureaucracy*, Cambridge 1990, s. 22.

władz partyjnych. Pod tym względem nie stanowiła odrębnego ośrodka władzy. Z drugiej strony, choć jej możliwości oddziaływania na główne decyzje strategiczne były ograniczone, brała na siebie odpowiedzialność za codzienną politykę gospodarczą i wyniki makroekonomiczne. Podobnie ograniczone były uprawnienia ministrów. Nie współpracowali oni z Komisją Planowania jak równi partnerzy. Mogli jedynie zgłaszać zastrzeżenia do projektu planu i udzielać informacji technicznych w procesie tworzenia planu. W kontekście teorii agencji, działając osobno, każdego ministra można nazwać agentem, a przewodniczącą Komisji Planowania – pryncypałem w relacji z ministrami, mimo braku formalnej zależności między opisywanymi organami władzy państwowej. W przypadku obu z nich najwyższą władzą partyjną była oczywiście pryncypałem wyznaczającym wiążące cele. Dla początku lat osiemdziesiątych opisał to ówczesny premier Józef Pińkowski: „w tym czasie rządy, nie tylko w Polsce, zajmowały się bardziej gospodarką niż polityką, a ściślej – polityką gospodarczą i społeczną”²⁹.

²⁹ J. Pińkowski, dz. cyt., s. 45.

Po zmianach na szczycie partii i rządu w 1970 r. sekretarze na posiedzeniu Biura Politycznego dyskutowali o stosunkach między partią a rządem: „Charakterystyczną cechą stosowanych metod kierownictwa partyjnego stało się drobiazgowo ingerowanie w prace Rządu i poszczególnych resortów, co prowadziło do zacierania odpowiedzialności i sprzyjało bierności i biurokratyzacji”³⁰. Franciszek Szlachcic, wpływowy członek BP i minister spraw wewnętrznych, rozważał: „Decydującą rolę spełnia centralny ośrodek dowodzenia. Usprawnienie jego funkcjonowania ma decydujące znaczenie. [...] Są dobre warunki dla kształtowania prawidłowych stosunków między Biurem Politycznym, rządem i Sekretariatem KC. [...] Należy też zapewnić obiektywną, krytyczną informację dla członków Biura Politycznego. [...] Dotychczasowy proces podejmowania decyzji jest wadliwy i trzeba go unowocześnić”³¹. Jako elementy konieczne wymienił: (1) właściwe relacje między członkami centrum (Biuro Polityczne i rząd); (2) sprawny proces informacyjny; (3) właściwy proces decyzyjny. I sekretarz Edward Gierek zapowiadał wprowadzenie równowagi między ośrodkami władzy: „Rozpatrzenie szeregu problemów szczegółowych można przenieść na forum Wydziałów i kolegów resortów”³². W ten sposób partia dostrzegła problem sygnałów wysyłanych przez agentów, asymetrii informacji oraz zagadnienie agencji. Większość omawianych problemów wywodziła się jednak z instytucji nieformalnych, ich rozwiązanie wymagało więc dłuższej i głębszej implementacji niż przyjęcie formalnych reguł.

Szczególne zainteresowanie premiera Piotra Jaroszewicza i całego rządu sprawami gospodarczymi było przydatne podczas przetargu planu inwestycyjnego. Jak wspominał jeden z partyjnych urzędników, „niektórzy zwykli wspólnie przekonywać Jaroszewicza. Zaczynali od porozumienia między np. mną a ministrem i obaj zaczynaliśmy do niego dążyć. Udało się ominąć Ministerstwo Finansów i Komisję Planowania. Gdy uzyskano poparcie Jaroszewicza, on na nich to wymuszał”³³. Był to przykład omijania części hierarchii rządowej i budowania sojuszy przez agentów.

Zdarzały się przypadki, że rząd rywalizował o władzę z innymi urzędami centralnymi, formalnie będącymi częścią rządu. Jak pisał

³⁰ AAN, Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej: KC PZPR), V/96, Polityka społeczno-gospodarcza kraju. Materiał na VI Zjazd PZPR, b.d., k. 529.

³¹ AAN, KC PZPR, V/97, Protokół z posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR, 14 XII 1971 r., k. 811.

³² Tamże, k. 822.

³³ K. Dąbek, *PZPR: retrospektywny portret własny*, Warszawa 2006, s. 306.

wicepremier Mieczysław Rakowski w styczniu 1983 r., przewodniczący Komisji Planowania Janusz Obodowski „postanowił przenieść ośrodek zarządzania gospodarką do Komisji Planowania. Z[bigniew] Madej i ja [Rakowski] sprzeciwiliśmy się tej koncepcji. Obodowski wycofał swój projekt uchwały. [...] Potwierdzono, że za zarządzanie gospodarką odpowiada Prezydium Rady Ministrów i rząd”³⁴. Rakowski pisał tylko o odpowiedzialności za decyzje, nie wspomniał o uprawnieniach do ich podejmowania. Te dwie kwestie powinny być rozdzielone. Prezydium rządu, składające się z premiera i wicepremierów, nie odgrywało kluczowej roli w podejmowaniu decyzji strategicznych, ale było częściowo odpowiedzialne politycznie za ich konsekwencje.

W innych przypadkach ministrowie rywalizowali o pieniądze jako agenci w stosunku do Komisji Planowania, która pełniła funkcję koordynacyjną i wchodziła w rolę pryncypała nie ze względu na formalną zależność, a w wyniku posiadania kompetencji tworzenia planów gospodarczych. Wskutek nieformalnych spotkań ministrów z wiceprzewodniczącymi Komisji Planowania w czasie kryzysu 1976 r. budżet inwestycyjny ministra przemysłu ciężkiego został zmniejszony o 200 mln zł. Jednocześnie Komisja Planowania zaakceptowała propozycję ministra przemysłu maszynowego „ograniczenia inwestycji kontynuowanych i podjęcia inwestycji noworozpoczynanych – przy równoczesnym powiększeniu nakładów na roboty bud[owlano]-mont[ażowe] dla resortu przemysłu maszynowego o 199 mln zł”³⁵. Minister przemysłu ciężkiego nie mógł już dłużej ukrywać braków i opóźnień, a wykorzystał to inny agent. Zgodnie z założeniami twierdzenia o głodzie inwestycji minister przemysłu maszynowego zabiegał o nowe inwestycje kosztem dokończenia poprzednich. Kilka lat wcześniej to samo ministerstwo krytykowało analogiczne decyzje poprzednich władz o skupieniu się na nowych inwestycjach kosztem wcześniejszych: „polityka inwestycyjna, w wyniku której ograniczane były środki na inwestycje kontynuowane [...] doprowadziła do przedłużenia cykli inwestycyjnych wielu obiektów, które powinny być zakończone w latach 1969–1970, a przeciągnęły się na bieżące pięćdziesiąt lat, nie dając efektów produkcyjnych”³⁶. W warunkach głodu inwestycji agenci wymagali co roku nowych „prezentów”, nie ponosząc odpowiedzialności za wcześniejsze zobowiązania. Agenci zamierzali

³⁴ M. Rakowski, dz. cyt., s. 446.

³⁵ AAN, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, 363/4, Protokół z posiedzenia Prezydium, 9 III 1976 r., k. 2.

³⁶ AAN, KC PZPR, V/92, Protokół z posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR, 23 III 1971 r., k. 116.

zmaksymalizować swoje wynagrodzenie, nie biorąc pod uwagę przyszłych problemów z wykonaniem planu. W wyniku zastosowania narzędzi miękkiego budżetowania i rotacji kadr, z ich punktu widzenia, koszty mogły być nieuciążliwe i odległe. W 1985 r. premier Zbigniew Messner zauważył efekty tego procesu: „Znane są przykład jednostkowo uzasadnionych inicjatyw, jednak wykraczających poza całościową koncepcję. Rozszerzają one front inwestycyjny, opóźniają efekty, powodują niebilansowanie się materiałów i potencjału wykonawczego z wymogami realizacyjnymi”³⁷.

Nawet wicepremierzy zostali sprowadzeni do roli agentów. W kwietniu 1976 r. wicepremier i minister hutnictwa Franciszek Kaim uczestniczył w posiedzeniu Prezydium Komisji Planowania, gdzie przedstawił propozycje planu dla swojego resortu. Prezydium Komisji odrzuciło część propozycji: „Prezentowane przez Min[istra] Hutnictwa założenia w zakresie handlu zagranicznego z k[rajami] k[apitalistycznymi] wymagają ponownego przeanalizowania w kierunku ograniczenia wielkości importu”³⁸. Komisja Planowania przygotowała własne zalecenia i nakazała wicepremierowi wprowadzenie zmian: „Projekt planu rozwoju hutnictwa 1976–1980 powinien być skorygowany i uzupełniony przez Min[istra] Hutnictwa zgodnie z powyższymi ustaleniami w terminie 2-tygodniowym”³⁹.

Przykładem nadmiernego targowania się był projekt planu inwestycji energetycznych w wysokości 108,7 mld zł z kwietnia 1976 r.:

Wobec określonych możliwości gospodarki narodowej nie jest możliwe zwiększenie nakładów do kwoty postulowanej przez Resort [Energetyki i Energii Jądrowej – D.S.]. Na tym tle projekt planu inwestycyjnego resortu wymaga ponownego przeanalizowania z punktu widzenia efektywności poszczególnych zamierzeń, a ostatecznie limity inwestycyjne zostaną ustalone wspólnie przez Pierwszego Zastępcę przewodniczącego Komisji Planowania, Tow. ministra K[azimierza] Secomskiego, zastępcę przewodniczącego Komisji Planowania, Tow. Ministra J[ana] Chylińskiego i Ministra Energetyki i Energii Atomowej Tow. A[ndrzeja] Szozdę⁴⁰.

Co gorsze dla ministra, plan nie tylko został zmniejszony, ale to minister musiał znaleźć nowe oszczędności. W zależności od przebiegu nieformalnych i niejawnych negocjacji mógł on mieć ograniczony wpływ nawet na to, z których inwestycji należy zrezygnować. Komisja Planowania

³⁷ B. Sygit, *Exposé premierów polskich 1918–2001*, Toruń 2001, s. 712.

³⁸ AAN, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, 363/5, Protokół z posiedzenia Prezydium, 22 IV 1976 r., k. 4.

³⁹ Tamże, k. 6.

⁴⁰ AAN, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, 365/5, Protokół z posiedzenia Prezydium Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, 24 IV 1976 r., k. 5.

wykorzystała słabą pozycję ministra bez zaplecza politycznego, w pierwszym miesiącu jego urzędowania – rząd, w którym debiutował Andrzej Szozda, został powołany kilka tygodni wcześniej, 27 II 1976 r.⁴¹

Asymetria informacji była często widoczna na posiedzeniach Biura Politycznego. Podczas dyskusji w czerwcu 1976 r. wypowiedziało się tylko czterech członków: wicepremier Mieczysław Jagielski, minister rolnictwa Kazimierz Barcikowski, premier Piotr Jaroszewicz i jedyny spoza rządu I sekretarz Edward Gierek⁴². Ministrowie mogli więc wyznaczać kierunek dyskusji i wpływać na ostateczne decyzje. Obserwowano jednak wyjątki od tego schematu, zwłaszcza w najważniejszych sprawach gospodarczych. Przyjęciu planu pięcioletniego w 1972 r. towarzyszyła długa dyskusja na posiedzeniu Biura Politycznego, szczegółowo opisana w protokole. Głos zabrało 16 osób, w tym 11 niebędących członkami rządu. W dyskusji dało się zauważyć próby zmniejszenia asymetrii informacji – członek BP Władysław Kruczek, który nie był członkiem rządu, powiedział: „Dodatkowy obraz w kwestii planu 5-letniego daje stenogram z posiedzenia Prezydium Rządu”⁴³. Zdarzały się więc przypadki, że członkowie Biura Politycznego przeglądali dokumenty rządowe, które nie były uwzględnione w porządku obrad BP.

Dyskusja w 1971 r. ujawniła więcej mechanizmów polityki gospodarczej. Wypowiedzi członków rządu nie były jednolite – wicepremier Kaim zgłaszał krytyczne uwagi związane z niektórymi wskaźnikami makroekonomicznymi planu⁴⁴. Sekretarze partii zwracali uwagę na słabości systemu planowania: „Doświadczenie uczy, że występowały u nas stale tendencje do niedoszacowania inwestycji i od tego nie udało nam się skutecznie uwolnić”⁴⁵ (Jan Szydlak) oraz „dotychczasowa praktyka pokazuje, że nigdy nie mieściliśmy się w planowanych kosztach inwestycji, a także z reguły nie był dotrzymywany harmonogram oddawania inwestycji”⁴⁶ (Kruczek). Edward Babiuch, wówczas członek Biura Politycznego, podniósł jeden z podstawowych błędów ówczesnego systemu: „Przeanalizowania wymaga obecny system premiowy za postęp techniczny. Z uwagi na brak obiektywnych kryteriów, premie te tracą

⁴¹ Uchwała Sejmu PRL z dnia 27 marca 1976 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. 1971, nr 13, poz. 62.

⁴² AAN, KC PZPR, XIA/389, Protokół z posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR, 22 VI 1976 r., k. 1–2.

⁴³ AAN, KC PZPR, V/100, Protokół z posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR, 22 II 1972 r., k. 341.

⁴⁴ Tamże, k. 336.

⁴⁵ Tamże, k. 338.

⁴⁶ Tamże, k. 341.

charakter bodźców i wywołują szereg dyskusji i zadrażeń⁴⁷. Najwyższe władze partyjne i rządowe wiedziały więc o problemie niedoszacowania kosztów inwestycji i mechanizmu podczepiania się pod plan, a także o opóźnionych cyklach inwestycyjnych. Pojawiły się uwagi, że nie działały zachęty do rozwoju technologii. Jednak poza powołaniem komisji rządowej do spraw reformy proces inwestycyjnego podjęto niewiele działań w celu rozwiązania tych problemów. Zalecenia komisji dotyczyły spraw technicznych i nie odnosiły się do głównych rozwiązań systemowych⁴⁸.

Ograniczony wpływ rządu na gospodarkę był szczególnie widoczny podczas kryzysu z początku lat osiemdziesiątych. Premier Babiuch w swoim exposé w kwietniu 1980 r. postawił trafną diagnozę: „Mamy zbyt dużo rozpoczętych zadań inwestycyjnych [...]. Wysoki jest poziom zaangażowania i zamrożenia środków inwestycyjnych. Wiele zadań inwestycyjnych realizujemy z opóźnieniem. Realizację innych inwestycji trzeba było wstrzymać. Mamy dużo maszyn [...], które długo czekają na zainstalowanie”⁴⁹. Babiuch miał wówczas podobne uwagi dotyczące polityki gospodarczej jak 9 lat wcześniej, gdy recenzował projekt planu gospodarczego rządu Jaroszewicza⁵⁰. Nie zdażył jednak wprowadzić jako premier żadnego programu naprawczego, gdyż podał się do dymisji po 141 dniach urzędowania, podczas strajków w sierpniu 1980 r.⁵¹ Jego następcą, premier Pińkowski, we wrześniu 1980 r. zapowiedział rewolucyjne zmiany: „oparcie działalności przedsiębiorstw na zdrowych zasadach rachunku ekonomicznego, zwiększenie ich samodzielności, zapewnienie większej elastyczności w działaniu, ale równocześnie zwiększenie odpowiedzialności”⁵². Obiecywał również zwiększenie decentralizacji i ograniczenie szczegółowości planów gospodarczych. Podobnie jak poprzednik, nie zdołał jednak przygotować i wdrożyć reform – podał się do dymisji w warunkach napięcia społecznego i podziałów partyjnych po 170 dniach urzędowania. W przemówieniu inauguracyjnym w lutym 1981 r. następny premier, Wojciech Jaruzelski, ogłosił dziesięciopunktowy pakiet, w tym

⁴⁷ Tamże, k. 349.

⁴⁸ AAN, KC PZPR, LXIII/1, Informacja o zakresie pracy Wydziałów Ekonomicznych KC PZPR, b.d., k. 418–436.

⁴⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 3 kwietnia 1980 r., Kadencja VIII, Sesja I. Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa, s. 15.

⁵⁰ AAN, KC PZPR, LXIII/1, Informacja o zakresie pracy Wydziałów Ekonomicznych KC PZPR, b.d., k. 348–349.

⁵¹ J. Pińkowski, dz. cyt., s. 53.

⁵² Sprawozdanie stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 5 września 1980 r., Kadencja VIII, Sesja II. Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa, s. 19.

plan „wstrzymania realizacji niektórych inwestycji i utrzymania ścisłych ograniczeń w rozpoczynaniu nowych inwestycji, koncentrując się na budowach, z których można jak najszybciej uzyskać najważniejsze efekty społeczne”⁵³. Szybko zaczął podkreślać przeszkody w realizacji swoich zamierzeń. Już w czerwcu 1981 r. podczas posiedzenia Plenum KC PZPR mówił o „głębokim, wszechogarniającym kryzysie w punkcie krytycznym” i „niezwykłej trudności konstruowania planów w okolicznościach, gdy nie wiadomo jeszcze, co posiada gospodarka”⁵⁴. Swoją wypowiedź powtórzył dwa dni później na plenarnym posiedzeniu Sejmu: „Niezwykle trudno jest konstruować plany i stawiać zadania w warunkach, gdy nie wiadomo jeszcze, czym się będzie dysponować, nawet na krótki czas”⁵⁵. Premier rzeczywiście mógł nie być pewny wyników gospodarczych, ale niewykluczone, że celowo opóźniał prace planistyczne, w tym określenie czasu prognozowania wskaźników na rok 1982, spodziewany jako kolejny rok recesji. Z powodu narastających niedoborów i częstych strajków działania rządu były nieskuteczne, więc rząd wykorzystał asymetrię informacji do wydłużenia czasu powszechnej nieświadomości prognoz i planów gospodarczych.

Członkowie rządu działali czasem zespołowo i z konkretnym planem działania. 5 VII 1982 r. wicepremier i przewodniczący Komitetu Ekonomicznego Janusz Obodowski wysłał do przewodniczącego Komisji Planowania Zbigniewa Madeja list interwencyjny w sprawie inwestycji w przemyśle hutniczym z perspektywą następnego roku i do 1990 r. Cztery dni później, 9 lipca, minister hutnictwa i przemysłu maszynowego Zbigniew Szałajda przesłał premierowi informację o aktualnym stanie hutnictwa żelaza i stali w odniesieniu do jego potrzeb inwestycyjnych. Tego samego dnia zastępca przewodniczącego Komisji Planowania przesłał do ministra hutnictwa i przemysłu maszynowego pismo z propozycją wspólnych działań związanych z planem. Na posiedzeniu Prezydium Komisji Planowania 16 lipca jej przewodniczący przedstawił wicepremierowi Obodowskiemu projekt odpowiedzi. Ponadto Prezydium Komisji Planowania postanowiło:

Zobowiązuje się Zespół Hutnictwa i Przemysłu Mineralnego do przygotowania syntetycznego pisma do Prezesa Rady Ministrów będącego odpowiedzią na list Ministra Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego do Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1982 r. w sprawie informacji o aktualnym stanie

⁵³ W. Jaruzelski, *Przemówienia 1981–1982*, Warszawa 1983, s. 11.

⁵⁴ Tamże, s. 51–55.

⁵⁵ Tamże, s. 60.

hutnictwa żelaza i stali i podstawowych problemach związanych z zabezpieczeniem potrzeb kraju na wyroby hutnicze do 1990 roku⁵⁶.

Skoordynowane działania na rzecz zwiększenia inwestycji w przemyśle stalowym były również elementem szerszej rozgrywki. Po trzech miesiącach Obodowski zastąpił Madeja na stanowisku przewodniczącego Komisji Planowania, a Szałajda został przeniesiony z urzędu ministra na stanowisko wicepremiera⁵⁷. Targowanie się o inwestycje okazało się w tym przypadku elementem rywalizacji polityków i budowania ich osobistych karier.

3. Zjednoczenia i przedsiębiorstwa

3.1. Zjednoczenia

Tworzenie zjednoczeń przemysłowych było powszechną cechą systemu sowieckiego i opierało się na naczelnej administracji (*glavki*), zarządzającej trustami⁵⁸ zrzeszającymi przedsiębiorstwa z danej branży. Organizacje takie pełniły funkcję pośredników między przedsiębiorstwami a rządem w celu usprawnienia zarządzania i wymiany informacji. Branże były również w Polsce podstawowym wzorcem podziału przedsiębiorstw na zjednoczenia: „wytwarzają one ten sam lub podobny zestaw produktów, oparty na tej samej lub podobnej technologii, służący temu samemu celowi lub wytworzony z tego samego materiału”⁵⁹. W Czechosłowacji i na Węgrzech taką grupę przedsiębiorstw nazywano trustem, podobnie jak w Związku Radzieckim. System węgierski przewidywał inne formy grupowania przedsiębiorstw, o różnym stopniu podporządkowania administracji⁶⁰.

⁵⁶ AAN, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, 431/15, Protokół z posiedzenia Prezydium, 16 VII 1982 r., k. 3.

⁵⁷ Uchwała Sejmu PRL z dnia 9 października 1982 r. w sprawie powołania wiceprezesa Rady Ministrów, M.P. 1982, nr 25, poz. 226; Uchwała Sejmu PRL z dnia 9 października 1982 r. w sprawie powołania Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, M.P. 1982, nr 25, poz. 227.

⁵⁸ *Decision-Making in the Stalinist Command Economy, 1932–37*, red. E.A. Rees, s. 126, 166.

⁵⁹ E. Balcerowicz, *Przetarg planistyczny. Mechanizm i skutki społeczno-gospodarcze*, Warszawa 1990, s. 25; B. Haus, S. Jakubowicz, J. Lichtarski, *Formy organizacyjne jednostek gospodarczych w przemyśle polskim lat siedemdziesiątych. Raport diagnostyczny*, Warszawa–Wrocław 1980 (mps), s. 35.

⁶⁰ M. Wostal, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Poznań 1975, s. 29.

Zjednoczenia w Polsce, utworzone w 1958 r. w miejsce centralnych zarządów⁶¹, były formalnie niezależnymi organizacjami gospodarczymi skupiającymi kluczowe przedsiębiorstwa państwowe w danej branży, mającymi na celu tworzenie warunków do prawidłowego wykonywania zadań, koordynację i nadzór nad przedsiębiorstwami oraz reprezentowanie ich wspólnych interesów⁶².

Struktura zjednoczeń w Polsce była skomplikowana i niespójna. W 1969 r. Rada Ministrów dodała do niej kombinaty, będące przedsiębiorstwami państwowymi złożonymi z zespołu zakładów przemysłowych lub budowlanych. Kombinaty wchodziły w skład zjednoczeń lub podlegały bezpośrednio ministrowi, bez ogólnej zasady. W wytycznych Rada Ministrów kombinaty miały dotyczyć produkcji wyrobów wiodących i rozwojowych⁶³. Część jednostek przemysłowych od 1973 r. była również objęta reformą WOG-owską opartą na rozrachunku gospodarczym i decentralizacji zadań. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 1974 r. wymieniał 126 branżowych zjednoczeń, nadzorowanych przez 21 różnych ministerstw lub innych urzędów centralnych⁶⁴. Oprócz zjednoczeń zarządzenie wymienia kombinaty, centrale i biura, a nawet pojedyncze przedsiębiorstwa. W innych przypadkach wymienione jednostki wchodziły w skład zjednoczeń.

Prowadzenie branżowej polityki gospodarczej było podstawowym zadaniem zjednoczenia. Kompetencje zjednoczenia nie zostały wprost wymienione w ustawie, ale można je wywnioskować z uchwały Rady Ministrów z 1966 r.: (1) tworzenie projektu planu gospodarczego dla przemysłu, (2) badania wydajności produkcji, (3) analizy rozwojowe, (4) rozwijanie produkcji i zabezpieczanie zbytu, (5) prowadzenie gospodarki materiałowej, (6) kontrola przedsiębiorstw⁶⁵. Teoretyczne ujęcie zjednoczenia jako podmiotu zwierzchniego nad przedsiębiorstwami, reprezentującego interesy ogólnopaństwowe, a z drugiej strony jako podmiotu

⁶¹ Uchwała nr 128/58 Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1958 r. w sprawie zmian struktury organizacyjnej państwowego przemysłu kluczowego, w zbiorach autora.

⁶² Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 marca 1960 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekreту z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 1960, nr 18, poz. 111, art. 19.

⁶³ Uchwała nr 193 Rady Ministrów z dnia 23 października 1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych, M.P. 1969, nr 46, poz. 362.

⁶⁴ Zarządzenie nr 97 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 1974 r. w sprawie ustalenia listy branż (grup wyrobów) objętych koordynacją gospodarczą według stanu na dzień 30 czerwca 1974 r., M.P. 1974, nr 37, poz. 213.

⁶⁵ Uchwała nr 383 Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych, M.P. 1966, nr 69, poz. 327.

reprezentującego wspólne interesy przedsiębiorstw przed organami państwowymi ugruntowało się po 1966 r.⁶⁶

W codziennych interakcjach zjednoczenia odgrywały rolę podrzędną wobec ministerstw, rzadziej wobec partii. Przykładem jest sprawa Zjednoczenia Wentylacyjno-Klimatyzacyjnego „Klimat-Went”, która była przedmiotem rozmów Sekretariatu Komitetu Wojewódzkiego, ministra przemysłu ciężkiego i Wydziału Ekonomicznego KC. Partia na szczęblu wojewódzkim chciała włączyć niektóre przedsiębiorstwa w strukturę zjednoczenia i jednocześnie dążyła do wymiany jego kadry kierowniczej. W związku z tym ministerstwo planowało zmiany personalne w kierownictwie zjednoczenia⁶⁷. W listopadzie 1973 r., realizując zalecenia Wydziału Wykonawczego i Sekretariatu w województwie katowickim, Departament Przemysłu Ciężkiego współpracował ze Zjednoczeniem Hutnictwa Żelaza i Stali oraz Zjednoczeniem Górnictwa i Hutnictwa Metali Nieżelaznych w sprawie likwidacji przedsiębiorstw uciążliwych dla środowiska i rozwoju innych. Zjednoczenia i Departament analizowały ograniczenia techniczne, a następnie Departament przekazywał wspólne wnioski egzekutywie⁶⁸. W innych przykładach Maciej Tymiński⁶⁹ opisał okoliczności wydania przez I sekretarza katowickiego KW Zdzisława Grudnia polecenia Zjednoczeniu Hutnictwa w sprawie przygotowania planów modernizacyjnych dla branży. KW nadzorował także inwestycję w FSM, która wchodziła w zakres działalności Zjednoczenia Przemysłu Motoryzacyjnego „Polmo”⁷⁰.

Zjednoczenia tworzyły hierarchię gospodarczą co do zasady niezwiązaną z podziałem terytorialnym. Sieć zjednoczeń i innych jednostek uzupełniał skomplikowany system zależności w zarządzaniu: „województwo kaliski ma do czynienia z 60 zjednoczeniami przedsiębiorstw, centralami handlowymi, związkami spółdzielczości pracy, których siedziby są położone poza terenem województwa”⁷¹. Skomplikowana sieć zwiększała koszty podejmowania decyzji i nadzoru. Asymetria informacji pogłębiała systemowy problem: „Dyrektorzy nie mówią prawdy

⁶⁶ M. Wostal, dz. cyt., s. 31.

⁶⁷ AP w Katowicach, Komitet Wojewódzki PZPR w Katowicach, Wydział Przemysłu Ciężkiego i Komunikacji, 301/IV/670, Realizacja uchwał sekretariatu i egzekutywy KW PZPR, b.d., k. 225.

⁶⁸ Tamże, k. 217–219.

⁶⁹ M. Tymiński, *Provincial Apparatchiks as Investment Supervisors. The Polish Economic Boom of the Early 1970s.*, „Europe-Asia Studies” 74, 2022, s. 22.

⁷⁰ Tamże, s. 19–23.

⁷¹ J. Tarkowski, *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym. Socjologia świata polityki*, t. 1, Warszawa 1994, s. 163.

w Zjednoczeniu, a dyrektor Zjednoczenia – w Ministerstwie, bo inaczej byłby złym dyrektorem”⁷².

Administracja lokalna miała większy wpływ na mniejsze przedsiębiorstwa tzw. przemysłu terenowego, które nie wchodziły w zakres zainteresowania władz centralnych. Nawet ta zależność ulegała stopniowej centralizacji: „w latach 1976–1977 jesteśmy świadkami likwidacji tzw. przemysłu terenowego – przekazywania niewielkich zakładów przemysłowych i usługowych należących do władz lokalnych zjednoczeniom i ministerstwu przemysłowym”⁷³. Opisywane zjawisko pogłębiło się po reformie administracyjnej, likwidującej powiaty i zwiększającej liczbę województw do 49, która weszła w życie 1 VI 1975 r.⁷⁴ Przeciętna liczba mieszkańców nowego województwa wynosiła ok. 693 tys. osób, przy czym w najmniejszych liczba ta nie przekraczała 300 tys. (bialskopodlaskie i chełmskie)⁷⁵. Rozdrobnienie administracyjne prowadził również do zmniejszenia liczby nadzorowanych przedsiębiorstw w województwie. Centralizacja jako odpowiedź na kryzys gospodarczy nie mogła być skuteczna, zwłaszcza po niepowodzeniu reformy WOG.

Formalne zmiany organizacyjne nie wpłynęły znacząco na pozycję zjednoczeń przemysłowych w systemie gospodarczym. Ministerstwo Przemysłu Maszynowego po zmianie władz w grudniu 1970 r. stwierdziło, że „w ramach systemu centralnego planowania winien być dokonany jasny podział kompetencji i odpowiedzialności resortu, zjednoczenia i przedsiębiorstwa”⁷⁶.

Biuro Polityczne odpowiedziało, oferując szkolenia dla zjednoczeń i pracowników ministerstwa. Jednocześnie przygotowywana była zmiana systemowa w postaci Wielkich Organizacji Gospodarczych (WOG). Wprowadzona na początku lat siedemdziesiątych reforma WOG była przykładem sprzecznych założeń – decentralizacji kompetencji i centralizacji organizacyjnej, poszukującej efektu skali mimo wycinkowego charakteru zmian⁷⁷. Rząd przekazał dyrektorom kluczowych organizacji branżowych

⁷² AP w Warszawie, Komitet Warszawski PZPR, KW/287, Protokół z posiedzenia Egzekutywy Komitetu Warszawskiego PZPR, 25 III 1972 r., k. 77.

⁷³ Tamże, s. 161.

⁷⁴ Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. 1975, nr 16, poz. 91.

⁷⁵ *Rocznik statystyczny 1977*, Warszawa 1977, s. 25–26. Dane według stanu na 30 VI 1975 r.

⁷⁶ AAN, KC PZPR, V/92, Podstawowe problemy rozwoju przemysłu maszynowego 1971–1975. Ministerstwo Przemysłu Maszynowego, b.d., k. 17.

⁷⁷ M. Budziński, *Utworzenie wielkich organizacji gospodarczych – założenia reformy przemysłu PRL lat 70.*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 3, 2018, s. 174.

uprawnienia do decydowania o strukturze organizacji i podległych mu przedsiębiorstw oraz rozszerzył ich uprawnienia w zakresie polityki płac i cen – należące wcześniej do ministrów⁷⁸. Uprawnienia te zostały jednak w ciągu kolejnych dwóch lat ograniczone⁷⁹. Zmiany ustrojowe nie były też respektowane przez administrację. Nawet ministerstwa omijały system na etapie planowania⁸⁰. Władze cofnęły reformę, zanim została ona w pełni wdrożona. O tym niepowodzeniu mówiono na posiedzeniach Biura Politycznego kilka lat później. Jak zauważył Barcikowski w marcu 1981 r., „po wielkim reformatorskim «halo» szybko wycofaliśmy się na stare pozycje i teraz ponosimy tego konsekwencje”⁸¹.

W kolejnej próbie reformy gospodarczej na początku lat osiemdziesiątych rząd stworzył dobrowolne zrzeszenia rozliczające się we własnym zakresie⁸². Reformy były fasadowe i zdaniem niektórych autorów opór ze strony administracji nie pozwalał na ich pełną realizację: „Centralna biurokracja państwowa jest gotowa zrobić wszystko by tylko utrzymać status quo i [...] jest w stanie stawiać skuteczny opór poczynaniom reformatorskim. Utrzymanie większości ministerstw gospodarczych czy manewr przekształcenia zjednoczeń w zrzeszenia świadczą o mocnej pozycji tej grupy”⁸³. Struktura gospodarki nie uległa istotnym zmianom – w miejsce 106 zjednoczeń powstały 103 zrzeszenia, formalnie dobrowolnie⁸⁴.

Dostępne są opracowania empiryczne dotyczące zjednoczeń przemysłowych z lat siedemdziesiątych. Ewa Balcerowicz⁸⁵ opisała wyniki badań prze-

⁷⁸ Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń, M.P. 1972, nr 13, poz. 90.

⁷⁹ Uchwała nr 43 Rady Ministrów z dnia 2 marca 1973 r. w sprawie zasad gospodarowania funduszem płac w przedsiębiorstwach państwowych oraz grupujących je zjednoczeniach, M.P. 1973, nr 12, poz. 70; Uchwała nr 151 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1974 r. Zmieniająca uchwałę w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń oraz w sprawie uprawnień dyrektorów zjednoczeń i przedsiębiorstw handlowych, M.P. 1974, nr 24, poz. 142; Uchwała nr 271 Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1974 r. W sprawie właściwości organów do ustalania cen oraz trybu postępowania przy ich ustalaniu, M.P. 1974, nr 40, poz. 233.

⁸⁰ E. Balcerowicz, dz. cyt., s. 71.

⁸¹ W. Baka, *Zmagania o reformę. Z dziennika politycznego 1980–1990*, Warszawa 2007, s. 25.

⁸² Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 1981, nr 24, poz. 122.

⁸³ J. Tarkowski, dz. cyt., s. 92.

⁸⁴ W. Kuczyński, *Agonia systemu. Szkice z niedawnej przeszłości*, Warszawa 1996, s. 145.

⁸⁵ E. Balcerowicz, dz. cyt.

prowadzonych po analizie dokumentów i wywiadach z przedstawicielami 6 zjednoczeń przedsiębiorstw zatrudniających łącznie ok. 206 tys. pracowników (przemysł szklarski i ceramiczny, owocowo-warzywny, organiczny, oświetleniowy, maszyn leśnych, naftowy i gazowy). Dyrektorzy zjednoczeń uczestniczyli w rokowaniach we wszystkich ważniejszych etapach opracowywania planów wieloletnich i rocznych. W przypadku procesu tworzenia planu na lata 1976–1980 trzy zjednoczenia nie osiągnęły założonych celów. Można jednak przyjąć, że zjednoczenia zrezygnowały z dalszych negocjacji ze względu na koszty przekraczające oczekiwany wynik: „ponieważ plan pięcioletni nie jest wiążący, więc zamiast tracić czas i argumenty na targowanie się [...] lepiej zaoszczędzić energię na targowanie się o plany roczne i w ten sposób osiągnąć swoje cele”⁸⁶. Jednak nawet negatywna decyzja ministerstw i Komisji Planowania w planach rocznych nie przekreślała szans zjednoczeń, gdyż przetarg planistyczny nie kończył się w momencie uchwalenia planu.

Ewa Balcerowicz⁸⁷ i Kazimierz Piotrowski⁸⁸ stwierdzili, że targowanie trwało również w trakcie wykonywania planu. Korekty dokonywane były we wszystkich badanych przypadkach, w większości z inicjatywy zjednoczenia⁸⁹. Zmiany w różnych momentach realizacji planu mogą wskazywać na ich dwie podstawy: (1) dalsze negocjacje planu między ministerstwami a zjednoczeniami oraz (2) dostosowanie planu do rzeczywistych wyników na koniec okresu.

W badaniach z 1978 r.⁹⁰ dyrektorzy przedsiębiorstw i zjednoczeń podległych Ministerstwu Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych odpowiadali na pytanie o problemy w wykonywaniu swoich zadań. Najczęściej zgłaszali brak środków produkcji oraz naciski i interwencje ze strony jednostek nadrzędnych⁹¹. Dyrektorzy stawali więc w obliczu nadzoru swoich pryncypałów i oceniali go negatywnie, gdyż musieli ponieść dodatkowe koszty agencji. W badaniach Leny Kolarskiej-Bobińskiej, Andrzeja Rycharda i Barbary Sterniczuk⁹² z 1981 r. ponad 60% menedżerów

⁸⁶ Tamże, s. 68.

⁸⁷ Tamże.

⁸⁸ *Proces budowy planu przedsiębiorstwa w ramach nowego systemu ekonomiczno-finansowego w latach 1973–1976. Raport syntetyczny z badań*, red. K. Piotrowski, Warszawa 1977 (Prace Instytutu Planowania, 24).

⁸⁹ E. Balcerowicz, dz. cyt., s. 74–75.

⁹⁰ J. Feliks, *Czynniki określające sprawność działania dyrektorów Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych*, Warszawa 1979.

⁹¹ L. Kolarska-Bobińska, *Centralizacja i decentralizacja: decyzje, władza, mity*, Wrocław 1984, s. 136.

⁹² L. Kolarska-Bobińska, A. Rychard, H. Sterniczuk, *Gospodarka w opinii pracowników. Raport z badań*, Warszawa 1984.

niższego szczebla (dyrektorów, pierwszych sekretarzy komitetów zakładowych i przewodniczących rad branżowych związków zawodowych) uważało, że największy wpływ na ich przedsiębiorstwo wywierają nie organizacje polityczne, lecz dostawcy: „głównym czynnikiem kształtującym ją [strukturę wpływu] jest niedobór zasobów”⁹³. Gospodarka niedoboru w tym przypadku bardziej wpływała na stosunki gospodarcze niż polityka gospodarcza.

Funkcja kontrolna zjednoczeń nie zajmowała w źródłach i badaniach tak wiele miejsca jak przetarg planistyczny. Poważnym problemem były kontrole codziennej działalności przedsiębiorstw, a urzędnicy oceniali komórki kontroli wewnętrznej jako nieprzydatne⁹⁴. W jednym z nielicznych przypadków, w 1972 r. Zjednoczenie Przemysłu Tytoniowego, na podstawie anonimowej skargi, przeprowadziło doraźną kontrolę gospodarczą w Zakładach Przemysłu Tytoniowego w Lublinie⁹⁵. W wyniku kontroli ujawniono fikcyjne zakupy i rachunki na ok. 2700 zł (kwota zbliżona do wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w tym czasie). Zjednoczenie zgłosiło sprawę do prokuratora, który umorzył sprawę.

Niewystarczająca działalność zjednoczenia mogła być przedmiotem zainteresowania partii, nawet na szczeblu wojewódzkim. Sekretariat KW w Katowicach interweniował w sprawie Zjednoczenia Przedsiębiorstw Geologicznych przy Głównym Urzędzie Geologicznym. Według raportu z interwencji: „Stosunkowo słabą operatywność przejawiało kierownictwo w zakresie kontroli realizacji uchwał i zarządzeń zarówno własnych jak i jednostek nadrzędnych. Z uwagi na brak odpowiedniego wypracowanego systemu, kontrole takie miały najczęściej charakter formalny i powierzchowny”⁹⁶. Inspektorzy ministerialni byli znacznie skuteczniejsi w wykrywaniu nadużyć finansowych niż zjednoczenia, o czym świadczą informacje Ministerstwa Finansów regularnie przesyłane do sekretarzy wojewódzkich⁹⁷. Dostępne opracowania dotyczące roli zjednoczeń

⁹³ L. Kolarska-Bobińska, dz. cyt., s. 158–159.

⁹⁴ AP w Lublinie, Komitet Wojewódzki PZPR w Lublinie, 377, Protokół z posiedzenia Egzekutywy Komitetu Wojewódzkiego PZPR w Lublinie, 29 I 1975 r., k. 11.

⁹⁵ AP w Lublinie, Komitet Wojewódzki PZPR w Lublinie, 499, Informacja dotycząca stosunków międzyludzkich w Lubelskiej Wytwórni tytoniu Przemysłowego w Lublinie, b.d., k. 18.

⁹⁶ AP w Katowicach, Komitet Wojewódzki PZPR w Katowicach, 301/V/584, O ważniejszych problemach Zjednoczenia Przedsiębiorstw Geologicznych w Katowicach w świetle zadań wynikających z uchwały VI Zjazdu Partii. Wydział Węglowy KW w Katowicach, marzec 1972 r., s. 25.

⁹⁷ AP w Lublinie, Komitet Wojewódzki PZPR w Lublinie, 891, Informacja o ujawnionych przez inspektoraty kontrolno-rewizyjne niektórych faktach naruszeń dyscypliny

wskazują, że wykorzystywały one swoją rolę pośredników do maksymalizacji korzyści. Wyniki zjednoczeń zależały od produkcji podległych im przedsiębiorstw, zniekształcały więc one informacje przesyłane do ministerstw, reprezentując interesy przedsiębiorstw⁹⁸. Targowanie się w trakcie wykonywania planu znacznie ograniczało jego rzeczywiste znaczenie, a skala opisanego zjawiska podaje w wątpliwość podstawy systemu gospodarki centralnie planowanej.

3.2. Przedsiębiorstwa

Dyrektorzy przedsiębiorstw stanowili niższy poziom hierarchii agencji. Formalnie premier był najwyższym pryncypałem dyrektorów, ponieważ „dyrektor przedsiębiorstwa państwowego zależny był od naczelnego dyrektora zjednoczenia, a także był członkiem kolegium zjednoczenia”⁹⁹. Zjednoczenia były podporządkowane ministrom, a ministrowie premierowi. Zatem z formalnego punktu widzenia dyrekcja przedsiębiorstw miała pozycję zbliżoną do lokalnych urzędów administracji publicznej i była częścią systemu administracji podporządkowanej premierowi. Taki stan utrzymywał się do 1981 r., gdy formalnie ograniczono wpływ władz na decyzje przedsiębiorstw państwowych¹⁰⁰.

W dotychczasowej literaturze pojawiały się tezy o znaczącej odpowiedzialności kierowników przedsiębiorstw państwowych: „Badane materiały pokazują, że w razie wystąpienia problemów, to właśnie dyrektor w pierwszej kolejności ponosił konsekwencje polegające często na utracie stanowiska”¹⁰¹. To również dyrektorzy zakładów ponosili wysokie koszty agencji, uwiarygadniając zaangażowanie w wykonanie planu¹⁰². Pozycja dyrektorów zakładów wynika często nie z przepisów, a z indywidualnych umiejętności oraz relacji z pryncypałami: „Miejsce dyrektora w formalnym procesie zarządzania należy rozpoznawać zupełnie niezależnie od tego,

finansowej, niegospodarności i nadużyć w jednostkach gospodarki społecznej. Ministerstwo Finansów, b.d., k. 5–22.

⁹⁸ E. Balcerowicz, dz. cyt., s. 115.

⁹⁹ J. Gola, *Działania organów administracji gospodarczej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej–wybrane zagadnienia*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 2, s. 377.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 1981, nr 24, poz. 122.

¹⁰¹ M. Tymiński, *PZPR i przedsiębiorstwo. Nadzór partyjny nad zakładami przemysłowymi 1956–1970*, Warszawa 2001, s. 149.

¹⁰² D. Standerski, M. Tymiński, *Dyrektorzy i sekretarze. Relacje kierowników przedsiębiorstw z regionalnymi władzami PZPR w okresie boomu inwestycyjnego (1971–1974)*, RDSG, t. 82, 2021, s. 281.

co na ten temat mówiły uchwały. Dyrektorzy często sami ich nie znali. Znajomość ta nie była niezbędna. Ich działalność określały konkretne stosunki ze zjednoczeniem [...] oraz zakres kompetencji uzurpowanych sobie nielegalnie lub półlegalnie”¹⁰³.

Najduchowska przeprowadziła kompleksowe badanie karier dyrektorów przedsiębiorstw w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Pierwsza tura badania została przeprowadzona w 1965 r. na próbie 1541 dyrektorów, druga w 1972 r. na próbie 1425 dyrektorów. W 1965 r. niemal połowa dyrektorów miała wykształcenie wyższe, a w 1972 r. już 81% osób w badanej próbie¹⁰⁴. Nawet jeżeli w następnych latach liczba ta ustabilizowała się, udział osób z wykształceniem wyższym w grupie dyrektorów zakładów pozostawał wysoki.

Relacje między dyrektorami a sekretarzami komitetów zakładowych nie układały się według jednego wzoru. Przebieg wyjazdowego posiedzenia katowickiej Egzekutywy Komitetu Wojewódzkiego PZPR w WSM Bielsko-Biała wskazywał na wiodącą rolę kadry zarządzającej. Podczas posiedzenia obecni byli sekretarze komitetu zakładowego, ale to dyrektor naczelny Ryszard Dziopak wprowadził gości w materiały i jako jedyny z przedsiębiorstwa zabierał głos w dyskusji, prowadząc przetarg planistyczny¹⁰⁵. Podobnie w marcu 1974 r. podczas posiedzenia lubelskiej Egzekutywy KW PZPR w Zakładach Azotowych w Puławach w imieniu zakładów wypowiadali się wyłącznie dyrektorzy Studencki i Praczuk¹⁰⁶. Oba przypadki potwierdzają tezę o przewadze dyrekcji nad zakładowym aparatem partyjnym: „Wydaje się jednak, że różnica w wykształceniu między dyrektorami i sekretarzami miała pewien wpływ na silniejszą pozycję dyrekcji wewnątrz przedsiębiorstwa”¹⁰⁷. Relacje między dyrekcją a komitetem zakładowym były również każdorazowo determinowane przez pozycję partyjną dyrektora i I sekretarza komitetu zakładowego. W przypadku dużych zakładów obaj mogli być członkami komitetu wojewódzkiego, choć nie było to regułą.

Odnutowywano również przypadki konfliktów między dyrekcją a sekretarzami zakładowymi. W 1971 r. w Lubelskich Zakładach

¹⁰³ H. Najduchowska, dz. cyt., s. 156.

¹⁰⁴ Tamże, s. 9.

¹⁰⁵ AP w Katowicach, Komitet Wojewódzki PZPR w Katowicach, 581, Protokół z wyjazdowego posiedzenia (WSM Bielsko-Biała) Egzekutywy KW PZPR w Katowicach, 15 III 1971 r., k. 28–31.

¹⁰⁶ AP w Lublinie, Komitet Wojewódzki PZPR w Lublinie, 363, Protokół z wyjazdowego posiedzenia Egzekutywy KW PZPR w Lublinie odbytego w Zakładach Azotowych w Puławach, 14 III 1974 r., k. 125–134.

¹⁰⁷ M. Tymiński, *PZPR i przedsiębiorstwo...*, s. 149.

Przemysłu Cementowego w Chełmie narastał konflikt między dyrektorem Zenonem Sitkiem a sekretarzem Januszem Sobillą. Eskalacja konfliktu nastąpiła po serii donosów na dyrektora dotyczących złego traktowania pracowników, kradzieży, urządzania libacji i nieobyczajnych relacji z pracownikami. Sprawą zainteresował się nawet Komitet Centralny. Jak relacjonował kierownik Wydziału Ekonomicznego KW w Lublinie: „uzgodniono, że na naradę w KC nie pojedzie dyr. Sitko tylko sekretarz KZ. W dniu wyjazdu zgłosił się jednak dyr. Sitko i domagał się wyjazdu wspólnie z nim do KC. W tej sytuacji nie było innego wyjścia jak zgodzić się na wyjazd dyr. Sitki razem z tow. Sobillą. Ale już następnie Sobilló oznajmił, że przy tow. dyrektorze nic nie będzie mówił u tow. Cymbały w KC. Na tej naradzie tow. Sobilló wręczył tow. Cymbale pismo o treści, której w ogóle nie znana była Wydziałowi Ekon[omicznemu] KW [...]. Ponadto w drodze powrotnej wynikła niepoważna sprzeczka między dyrektorem Sitko i sekretarzem Sobilló. Wywnioskowałem z tych pretensji jakie mieli do siebie, że są obaj towarzyszami niepoważnymi i myślę, że dalszej współpracy między nimi w zakładzie nie będzie”¹⁰⁸. W sprawie przesłuchano świadków i przeprowadzono dochodzenie. Po kilku dyskusjach Egzekutywa KW w Lublinie postanowiła odwołać sekretarza KZ i udzielić dyrektorowi nagany z ostrzeżeniem, że jeżeli w ciągu pół roku nie poprawi się sytuacja w zakładzie, zostanie odwołany¹⁰⁹. W związku ze sprawą odwołano również I sekretarza Komitetu Powiatowego PZPR w Chełmie¹¹⁰.

Dyrektorzy zakładów wskazywali również na chęć podejmowania większego ryzyka i samodzielnego prowadzenia działalności, co prowadziło do konfliktów ze zjednoczeniami i Komisją Planowania¹¹¹.

4. Podsumowanie

Dariusz Grała określił rząd w latach osiemdziesiątych jako centrum władzy: „Jako centrum rozumiem najwyższe organy administracji

¹⁰⁸ AP w Lublinie, Komitet Wojewódzki PZPR w Lublinie, 326, Protokół z posiedzenia Egzekutywy KW PZPR w Lublinie, 28 X 1971 r., k. 310.

¹⁰⁹ AP w Lublinie, Komitet Wojewódzki PZPR w Lublinie, 327, Protokół z posiedzenia Egzekutywy KW PZPR w Lublinie, listopad 1971 r., k. 168.

¹¹⁰ AP w Lublinie, Komitet Wojewódzki PZPR w Lublinie, 728, Protokół z posiedzenia Sekretariatu KW PZPR w Lublinie, 24 I 1972 r., k. 66.

¹¹¹ H. Najduchowska, A. Ross, *The Selection of General Directors of Industrial Enterprises and the Changing Role of the Industrial Enterprise*, „International Studies of Management & Organization” 3, 1973, nr 3, s. 27.

państwowej posiadające zdolność do formułowania celów politycznych i społeczno-gospodarczych systemu oraz kontroli ich realizacji”¹¹². Definicja ta nie znajduje jednak zastosowania w całym okresie PRL. Rząd, mimo że był najwyższym urzędem administracyjnym, nie miał zdolności do samodzielnego określania celów politycznych i ich egzekwowania. W warunkach dualizmu hierarchii partyjno-administracyjnej pozycja liderów rządowych zależała od ich relacji w strukturach partyjnych.

Rząd nie był samodzielnym ośrodkiem władzy. Nie mógł w tej materii konkurować z najwyższymi władzami partii, co było zgodne z charakterystyką systemu. W Polsce taki układ doprowadził do sytuacji, że ministrami odpowiedzialnymi za sprawy gospodarcze były w większości osoby posiadające kompetencje i doświadczenie w swoim obszarze. Klucz polityczny powoływania na te stanowiska był uzupełniony o element profesjonalny. Można ocenić, że w przypadku rządu model „partyjnego specjalisty” lub „lojalnego eksperta” opisany przez Jacka Wasilewskiego¹¹³ stanowił uzupełnienie struktury, przynajmniej na poziomie ministerstw gospodarczych. Jedną z przyczyn tego wyniku może być niewielka liczba urzędów ministerialnych i ich ograniczone znaczenie polityczne. Partia mogła sobie pozwolić na wyrażenie zgody na powołanie kilkunastu specjalistów spoza najwyższych władz partyjnych. Zauważono rosnący udział absolwentów szkół wyższych wśród dyrektorów zakładów, jednak w badaniach ankietowych zawarto jedynie zbiorcze statystyki, bez dokładnej analizy branż czy pojedynczych zakładów.

Rząd i administracja miały przewagę nad strukturami partyjnymi w zakresie dostępu do informacji, co wykorzystywały w procesie podejmowania decyzji gospodarczych. O ile obserwacje z poszczególnych inwestycji i relacji społecznych w fabryce były zgłaszane w pierwszej kolejności do lokalnych komitetów partyjnych, o tyle dane statystyczne i makroekonomiczne płynęły bezpośrednio do zjednoczeń i ministerstw. Ponadto ministrowie, którzy byli członkami Biura Politycznego, lepiej niż inni członkowie znali aktualne problemy w swoich dziedzinach. Dyrektorzy występujący podczas posiedzeń egzekutyw powiatowych czy wojewódzkich mieli przewagę informacyjną i kompetencyjną nad przedstawicielami komitetów zakładowych partii.

¹¹² D. Grala, *Reformy gospodarcze w PRL (1982–1989). Próba ratowania systemu*, Warszawa 2005, s. 129.

¹¹³ J. Wasilewski, dz. cyt.

Bibliografia

- Baka W., *Zmagania o reformę. Z dziennika politycznego 1980–1990*, Warszawa 2007.
- Balcerowicz E., *Przetarg planistyczny. Mechanizm i skutki społeczno-gospodarcze*, Warszawa 1990.
- Barszcz A., *Prezydium Rady Ministrów i Urząd Rady Ministrów jako wytwórcy państwowego zasobu archiwalnego*, Warszawa 2014.
- Boettke P.J., *Why Perestroika Failed*, London 1993.
- Boettke P.J., Anderson G.M., *Perestroika and Public Choice. The Economics of The Autocratic Succession in A Rent-Seeking Society*, „Public Choice” 75, 1993, nr 2, s. 101–118.
- Budziński M., *Utworzenie wielkich organizacji gospodarczych – założenia reformy przemysłu PRL lat 70.*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 3, 2018, s. 163–177.
- Dąbek K., *PZPR: retrospektywny portret własny*, Warszawa 2006.
- Decision-Making in the Stalinist Command Economy, 1932–37*, red. E.A. Rees, London 1997.
- Feliks J., *Czynniki określające sprawność działania dyrektorów Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych*, Warszawa 1979.
- Gola J., *Działania organów administracji gospodarczej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej–wybrane zagadnienia*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 2, s. 371–379.
- Gorlin A.C., *The Power of Soviet Industrial Ministries in the 1980s.*, „Soviet Studies” 37, 1985, nr 3, s. 353–370.
- Graża D., *Reformy gospodarcze w PRL (1982–1989). Próba ratowania systemu*, Warszawa 2005.
- Granick D., *The Ministry as the Maximizing Unit in Soviet Industry*, „Journal of Comparative Economics” 4, 1980, nr 3, s. 255–273.
- Gregory P.R., *Restructuring the Soviet Economic Bureaucracy*, Cambridge 1990.
- Haus B., Jakubowicz S., Lichtarski J., *Formy organizacyjne jednostek gospodarczych w przemyśle polskim lat siedemdziesiątych. Raport diagnostyczny*, Warszawa–Wrocław 1980 (mps).
- Jaruzelski W., *Przemówienia 1981–1982*, Warszawa 1983.
- Kolarska-Bobińska L., *Centralizacja i decentralizacja: decyzje, władza, mity*, Wrocław 1984.
- Kolarska-Bobińska L., Rychard A., Sterniczuk H., *Gospodarka w opinii pracowników. Raport z badań*, Warszawa 1984.
- Kuczyński W., *Agonia systemu. Szkice z niedawnej przeszłości*, Warszawa 1996.
- Najduchowska H., *Kwalifikacje i drogi zawodowe dyrektorów przedsiębiorstw przemysłowych: studium socjologiczno-historyczne*, Warszawa 1984.
- Najduchowska H., Ross A., *The Selection of General Directors of Industrial Enterprises and the Changing Role of the Industrial Enterprise*, „International Studies of Management & Organization” 3, 1973, nr 3, s. 9–41.
- Pińkowski J., *Horyzont przed burzą*, Warszawa 1993.

- Proces budowy planu przedsiębiorstwa w ramach nowego systemu ekonomiczno-finansowego w latach 1973–1976. Raport syntetyczny z badań*, red. K. Piotrowski, Warszawa 1977 (Prace Instytutu Planowania, 24).
- Rakowski M., *Dzienniki polityczne 1981–1983*, Warszawa 2004.
- Rocznik statystyczny 1977*, Warszawa 1977.
- Rurarz Z., *Byłem doradcą Gierka*, Chicago 1986.
- Standerski D., *Activity of the Regional Polish United Workers' Party Apparatus in 1970–1989*, „Central European Economic Journal” 8, 2021, nr 55, s. 79–94.
- Standerski D., Tymiński M., *Dyrektorzy i sekretarze. Relacje kierowników przedsiębiorstw z regionalnymi władzami PZPR w okresie boomu inwestycyjnego (1971–1974)*, RDSG, t. 82, 2021, s. 251–285.
- Sygit B., *Exposé premierów polskich 1918–2001*, Toruń 2001.
- Szumilo M., *Kierownictwo Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w latach 1956–1970. Portret zbiorowy*, KH, t. 127, 2020, nr 2.
- Szumilo M., *Kierownictwo PZPR w latach 1971–1980*, w: *PRL na pochylni (1975–1980)*, red. M. Buwała, D. Iwaneczko, Rzeszów 2017.
- Tarkowski J., *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym. Socjologia świata polityki*, t. 1, Warszawa 1994.
- Tyminiński M., *Provincial Apparatchiks as Investment Supervisors. The Polish Economic Boom of the Early 1970s.*, „Europe-Asia Studies” 74, 2022, s. 1816–1845.
- Tyminiński M., *PZPR i przedsiębiorstwo. Nadzór partyjny nad zakładami przemysłowymi 1956–1970*, Warszawa 2001.
- Wasilewski J., *The Patterns of Bureaucratic Elite Recruitment in Poland in the 1970s and 1980s.*, „Soviet Studies” 42, 1990, nr 4, s. 743–757.
- Wostal M., *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Poznań 1975.

Dariusz Standerski

Party Activists and Loyal Experts. Relations Between the Authorities and the Economic Administration of the Polish People's Republic

(Summary)

The article examines the formal and actual power of the government and administration of the Polish People's Republic in the state economy and the relations between the administration and party committees. It describes economic ministers by examining their education, experience, and political influence. Additionally, the article analyses the connections between different power centres in the context of investment and financial decisions. The role of state administration in economic management is also discussed, particularly through the lens of agency theory and information asymmetry. The analysis is

based on statistical data and examples of relations within the administration as testified by materials from the Political Bureau of the Central Committee of the Polish United Workers' Party, the Planning Commission, and selected provincial committees of the Polish United Workers' Party. The archival material was supplemented with transcripts of the Sejm sessions and legal acts. The participants' memories of the processes described shaped the informal perspectives. The model of the loyal expert complemented the agency structure, at least at the level of economic ministries. One of the reasons for this was the limited political significance of the ministries. The heads of economic ministries were not the highest authorities in the agency structure. A growing share of university graduates among plant directors was noted. The government and administration had a significant advantage over other centres of power due to their access to information, which they utilised during the planning tender process. Observations from individual investments and social relations within factories were reported to party committees, while associations and ministries gathered statistics. Ministers who were members of the Political Bureau were better informed about current issues in their respective fields than other members of the Bureau. Additionally, plant directors possessed both an information and a competence advantage over representatives of party committees at the plants.

Dariusz Standerski – doktor nauk ekonomicznych, prawnik. Autor publikacji z zakresu transformacji ustrojowej, gospodarki centralnie planowanej oraz teorii agencji. Wykładowca na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Dariusz Standerski – PhD in Economics, lawyer. Author of publications on systemic transformation, centrally planned economy, and agency theory. Lecturer at the Faculty of Economic Sciences, University of Warsaw.

E-mail: dstanderski@wne.uw.edu.pl