

Juliusz SZAFLIK

ZACHODZĄCE PRZEMIANY W STRUKTURACH ORGANIZACYJNYCH  
I SYSTEMACH ZARZĄDZANIA PRZEMYSŁU WĘGLA KAMIENNEGO  
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SFERY EKONOMICZNEJ

**Streszczenie.** Opracowanie przedstawia całokształt przemian, jakie zachodziły i zachodzą nadal w organizacji zarządzania górnictwem węgla kamiennego w latach 1945-1984. W szczególności omówione zostały przesłanki wprowadzenia zmian organizacyjnych w wyniku wdrożenia reformy gospodarczej.

Ostateczna koncepcja struktury organizacyjnej przedstawiona w artykule jest zdaniem autora najlepszym rozwiązaniem dostosowującym bieżące i przyszłościowe potrzeby przemysłu węglowego.

WPROWADZENIE

Dyskusja nad organizacyjną strukturą górnictwa węglowego odzywa co pewien okres czasu w zależności od trendów występujących w całej gospodarce narodowej.

Próba przedstawienia całokształtu przemian, jakie zachodziły i zachodzą nadal w organizacji zarządzania górnictwem węgla kamiennego w krótkim szkicu jest niemożliwa, toteż pozwolę sobie na ich przedstawienie w sposób możliwie skondensowany.

Z grubsza przyjąć można występowanie trzech form zarządzania górnictwem węgla kamiennego:

- pierwsza, w której wykształcały się zręby zarządzania tym przemysłem w warunkach gospodarki socjalistycznej, obejmująca lata 1945-1950,
- druga, w której utrzymywał się z niewielkimi odchyleniami określony typ organizacji, przypadająca na lata 1951-1980,
- trzecia, w której toczyła się batalia o niedopuszczenie do zburzenia wypróbowanych metod zarządzania górnictwem węglowym a tym samym o zabezpieczenie nieobliczalnym konsekwencjom dla całej gospodarki narodowej. Okres ten to lata 1981-1982.

Obecnie dzieła górnictwo węglowe w czwartym okresie przebudowy form organizacyjnych górnictwa węglowego, związanym z reformą gospodarki narodowej, który to okres w sposób wyrzyny dzieli się na dwie fazy, z których druga zaczęła się w 1984 r.

### Kształtowanie się form zarządzania górnictwem węglowym w latach 1945-1950

Organizujące się w roku 1945 życie gospodarcze kraju w znacznym stopniu opierało się na doświadczeniach z okresu przedwojennego. Powołane do życia Ministerstwo Przemysłu, bazując na terytorialno-produkcyjnych zasadach zarządzania, zorganizowało szereg branżowych centralnych zarządów, między innymi w dniu 24 lutego 1945 roku Centralny Zarząd Przemysłu Węglowego z siedzibą w Katowicach.

Nowo utworzona jednostka okólnikiem nr 1 z dnia 2 marca 1945 r., zastąpionym okólnikiem nr 16 z dnia 20 marca tegoż roku powołała początkowo 8 a następnie 10 zjednoczeń, które przejęły dotychczasowe polskie i zagraniczne towarzystwa oraz koncerny górnicze.

Przykładowo Katowickie Zjednoczenie Przemysłu Węglowego objęło swym zarządem majątek ruchomy i nieruchomy:

- a) Bergwerksverwaltung Oberschlesien G.m.b.H. der Reichswerke "Herman Göring" - Betriebsgruppe IV,
- b) Giesche A.G. Katowice i Giesches Erben Wrocław,
- c) Mała Dąbrówka.

Utworzone zjednoczenia posiadały osobowość prawną i działały na zasadach skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych. W tym ujęciu zjednoczenia były w zasadzie przedsiębiorstwami, a wchodzące w ich skład kopalnie były zakładami produkcyjnymi. Wychodząc z założenia, że obrót węglem podporządkowany być musi nadrzędnym interesom gospodarki narodowej 20 lutego 1945 r. utworzono Centralę Węglową koordynującą zapotrzebowanie na węgiel z aktualnym wydobyciem kopalń i kierującą jego zbytem. Dnia 11 kwietnia 1945 r. Centralę Węglową podporządkowano Centralnemu Zarządowi Przemysłu Węglowego. 1 czerwca 1945 r. utworzono Centralę Zaopatrzenia Przemysłu Węglowego. W ten sposób powstała zwarta organizacja, której elementy funkcjonują po dzień dzisiejszy.

Zasadnicze zmiany zaszły w roku 1949, gdy Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1949 roku w sprawie tymczasowej organizacji Ministerstwa Górnictwa i Energetyki pociągnęła za sobą likwidację Centralnego Zarządu Przemysłu Węglowego.

Nowo powstałe ministerstwo przeprowadza daleko idącą decentralizację zarządzania, ustalając dla zjednoczeń funkcje koordynacyjno-kontrolno-nadzorcze przy daleko posuniętym usamodzielnieniu kopalń.

### Struktura organizacyjna w latach 1951-1981 i próby jej modyfikacji w latach 1972-1975

Wdrożony na przełomie lat 1950/1951 system zarządzania, który spowodował znaczny wzrost zatrudnienia w sferze pozaprodukcyjnej, wywołał szereg zastrzeżeń i uwag krytycznych, w rezultacie czego zarządzeniem nr 485 z

dnia 13 września 1951 r. Minister Górnictwa powołał komisję, która miała opracować projekt zmian w strukturze zarządzenia resortem.

W roku 1954 zarządzeniami nr 271 z dnia 6 sierpnia i nr 439 z dnia 31 grudnia powołano nowe komisje. W rezultacie ich prac i szerokiej dyskusji w 1957 roku zjednoczenia zostały przekształcona w organizmy nadrzędne wiążące interesy poszczególnych przedsiębiorstw z interesami branży i całej gospodarki narodowej. Miały one również zapewnić prawidłową organizację i koordynację działalności kopalń poprzez oddziaływanie na nie za pomocą bodźców ekonomicznych.

Kopalnie miały być podstawowymi jednostkami organizacyjnymi, posiadającymi znaczną samodzielność ekonomiczną przy założeniu ich pełnej rentowności. Życie przekreśliło jednak te założenia, gdyż przy znacznym zróżnicowaniu kosztów własnych ze względu na różne warunki górniczo-geologiczne, techniczne i technologiczne oraz zasadzie obowiązywania jednolitych cen zbytu węgla we wszystkich kopalniach znaczna ich część stała się deficytową. W konsekwencji trzeba było wprowadzić system cen rozliczeniowych służący wyrównywaniu dochodów kopalń jak i limitowanie nakładów inwestycyjnych rozliczając działalność ekonomiczną sumy kopalń z budżetem państwa.

W roku 1972 resort górnictwa i energetyki przystąpił do prac związanych z koniecznością dostosowania struktury zarządzenia do założeń ekonomiczno-finansowych znanych powszechnie jako system WOG (Wielkie Organizacje Gospodarcze). Prace te, daleko zaawansowane, zostają przerwane w 1975 r. i do roku 1981 w systemie ekonomiczno-finansowym i strukturze zarządzenia nie zaszły znacześniejsze zmiany.

U podstaw działania organizacji WOG w górnictwie węglowym leżało założenie, że podstawową funkcją celu kopalni jest i będzie produkcja urobku węglowego, w konsekwencji czego należy ją odciążyć od zadań i czynności nie związanych bezpośrednio i wprost z realizacją tej funkcji. W takim ujęciu podstawową formą organizacyjną górnictwa węglowego byłyby przedsiębiorstwa wielozakładowe i wielofunkcyjne zrzeszające grupę kopalń odpowiednią dla określonej sytuacji terytorialnej oraz występujących między nimi więzi technologicznych i funkcjonalnych oraz wyspecjalizowane zakłady niezbędne dla realizacji przez kopalnie ich funkcji celu. Opierając się na tym założeniu opracowano koncepcje zasad działania systemu finansowego WOG, projekt schematu organizacji dyrekcji WOG i system gospodarowania w górnictwie węgla kamiennego.

Materiały te zostały opracowane przez zespoły powołane w resorcie oraz Główny Instytut Górnictwa.

Żadna z koncepcji zawartych w wymienionych materiałach nie doczekała się praktycznej realizacji. W styczniu 1976 r. podjęta została próba wznowienia prac nad strukturą organizacyjną i systemem zarządzenia w górnictwie węglowym, ale i ona zakończyła się niepowodzeniem.

Od drugiej połowy 1980 roku rozpoczyna się gwałtowny atak na istniejący między innymi w górnictwie system organizacyjny i model zarządzania. Zasadniczym celem tego ataku jest stworzenie sytuacji anarchizującej działania centrum zarządzania. Pierwszym krokiem do tego celu było żądanie likwidacji zjednoczeń i bezpośrednio podporządkowanie ponad 100 jednostek gospodarczych ministerstwu i to mającym pracować ze znacznie uszczuploną kadrami.

W przedkładanych koncepcjach sugerowano takie rozwiązania, które pozwoliłyby kopalniom na samodzielny zbył węgla w kraju i za granicą po cenach negocjowanych, podejmowania własnych działań w sferze inwestycyjnej, wielkości produkcji itp. Te rozwiązania musiałyby doprowadzić do dalszych daleko idących zmian w systemie planowania, płac itd. Znane wydarzenia w kraju zapobiegły doprowadzeniu górnictwa węglowego do ekonomicznej ruiny.

#### Sytuacja w dziedzinie organizacji i struktury zarządzania w latach 1982-1984

W wyniku szerokiej i gwałtownej polemiki tak wśród specjalistów w dziedzinie organizacji i zarządzania górnictwem węglowym, jak i osób spoza tego grona zaczęła przeważać opinia, że należy przystąpić do prac związanych ze zmianami organizacyjnymi mającymi na celu wdrożenie zasad reformy gospodarczej przy uwzględnieniu odmienności występujących w górnictwie węglowym.

W pierwszym etapie utworzono 7 zrzeszeń obligatoryjnych zgodnie z Uchwałą nr 164 Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1982 r. przyznając równocześnie kopalniom status przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Dotychczasowe zjednoczenia uległy likwidacji.

Dokonano również zmian w systemie ekonomiczno-finansowym, polegających na utworzeniu mechanizmu cen wewnętrznych na węgiel, stworzeniu centralnego funduszu rozwoju branży, odrębnych zasad w dziedzinie opłacania podatku dochodowego i PFAZ.

Pomimo wprowadzenia wymienionych zmian organizacyjnych, prawnych i ekonomicznych stwierdzono istnienie obciążenia utrudniającego zarządzanie kopalniami i sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad ich działalnością. Powstały również luki organizacyjne na styku przedsiębiorstw bezpośrednio obsługujących kopalnie a tymi ostatnimi. Kopalnie węgla kamiennego mimo teoretycznego dostosowania ich statusu do wymogów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych nie spełniały w praktyce wszystkich warunków, jakie zakłada dla przedsiębiorstw ta ustawa. Wynikało to stąd, że kopalnie:

- nie decydują o ostatecznych wielkościach rocznych planów produkcji węgla, gdyż wielkości te muszą być zgodne z bilansem węgla zawartym w CPR,

- nie decydują o kierunkach sprzedaży węgla w kraju i na eksport, gdyż w tym zakresie obowiązują kierunki zbytu i coroczne wielkości zawarte w bilansie węgla,
- nie mają wpływu na ustalenie urzędowej ceny zbytu węgla, gdyż ceny te ustalane są przez kompetentny organ państwowy,
- posiadają ograniczony wpływ na poziom kosztów, a w konsekwencji poziom rentowności produkcji, gdyż w zasadniczym stopniu decydują o tym warunkach geologiczno-górnictwa kopalń,
- nie mają wpływu na kształtowanie polityki rozwojowo-inwestycyjnej, gdyż muszą podporządkować swoją działalność inwestycyjną założeniom polityki inwestycyjnej branży ze względu na konieczność efektywnej lokalizacji środków inwestycyjnych,
- muszą dostosowywać swoją politykę płacową do zasad obowiązujących w całej branży, by nie doprowadzić do powstawania dysproporcji w tym zakresie pomiędzy kopalniami,
- w ograniczonym stopniu decydują o postępie techniczno-organizacyjnym z uwagi na konieczność koordynacji tego postępu na szczeblu branży,
- w dużym zakresie podlegają scentralizowanemu zaopatrzeniu w materiały, paliwa i środki produkcji,
- są ograniczone w swej działalności przepisami prawa górnictwa.

W tym stanie rzeczy rozpoczęto prace nad ustaleniem najbardziej optymalnych struktur organizacyjnych w górnictwie węgla kamiennego. Prowadzone one były przez Komisję ds. reformy gospodarczej w resorcie górnictwa i energetyki z udziałem całej rzeszy specjalistów, zarówno pracowników resortu górnictwa i energetyki, jak również pracowników i działaczy innych urzędów, instytucji i organizacji. W szczególności w pracach tych brali udział przedstawiciele Ministra - Pełnomocnika Rządu ds. reformy gospodarczej, który również widział potrzebę dostosowania ogólnych przepisów reformy gospodarczej do specyfiki górnictwa, przy równoczesnym dostosowaniu struktur organizacyjnych do bieżących i przyszłościowych potrzeb przemysłu węglowego. Znalazło to między innymi wyraz w przyjętym przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 1984 r., a następnie skierowanym do Sejmu PRL "Raportie o procesie realizacji i rezultatach reformy gospodarczej w 1983 r."

W wyniku tych analiz, badań i dyskusji została opracowana i uznana jako najbardziej optymalna propozycja wprowadzenia w górnictwie węgla kamiennego dwuszczeblowej struktury organizacyjnej: organ założycielski - wielozakładowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej.

W związku z tym opracowano podstawy organizacyjne tych wielozakładowych przedsiębiorstw, wychodząc z założenia, że ma ich powstać siedem, każda na bazie wszystkich jednostek organizacyjnych zrzeszonych w odpowiedzialnym zrzeszeniu kopalń węgla kamiennego.

Utworzenie przedsiębiorstw obejmujących kompleks technologiczny i gospodarczy w drodze połączenia wszystkich przedsiębiorstw danego zrzeszenia

pozostaje w pełnej zgodności z zasadami funkcjonowania rozwiązań systemowych reformy gospodarczej i obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawnymi. Z ekonomicznego punktu widzenia projektowane rozwiązania strukturalno-organizacyjne wynikające z potrzeby wzmocnienia związków produkcyjnych i finansowych występujących między kopalniami węgla kamiennego a pozostałymi przedsiębiorstwami pomocniczymi stworzą warunki do zwiększenia efektywności działania i rozwoju w ramach wielobranżowej organizacji. Założona koncepcja w szczególności:

1) umożliwi lepsze skoordynowanie działań na rzecz prawidłowej gospodarki złożem węgla i kopalniami towarzyszącymi oraz lepsze spożytkowanie zasobów węgla,

2) stwarza warunki dla działań zmierzających do optymalnego spożytkowania posiadanych zdolności produkcyjnych, w szczególności maszyn i urządzeń,

3) pozwala na podejmowanie na szerszą skalę prac mających na celu opracowywanie i wdrażanie najwłaściwszych pod względem bezpieczeństwa pracy i ekonomiki metod i systemów eksploatacji złóż oraz szeroko pojętego postępu technicznego i ekonomicznego,

4) umożliwi skoncentrowanie środków na usuwaniu skutków szkód górniczych, minimalizowanie ujemnego wpływu działalności górniczej na środowisko naturalne, rekultywację i inną działalność w tym zakresie,

5) stwarza warunki do bardziej skojarzonej gospodarki finansowej i działalności pleniścycznej kopalń i zakładów pomocniczych, co w konsekwencji umożliwi zakładom pomocniczym korzystanie ze stosowanego w kopalniach wymiaru czasu pracy oraz zasad wynagrodzeń, ulg w stosowaniu obciążeń na PFAZ i znacznie poprawi obecną sytuację tych jednostek w porównaniu z kopalniami,

6) stwarza podstawy do podjęcia szeroko zakrojonych prac organizatorskich dla usprawnienia zarządzania, w szczególności w zakresie problematyki inwestycyjnej, ekonomicznej, pracowniczej i administracyjnej i w konsekwencji zmniejszenie zatrudnienia na tym odcinku.

Biorąc pod uwagę opinie kompetentnych ośrodków zarządzania gospodarką narodową Rada Ministrów podjęła Uchwałę nr 109/84 z dnia 10 sierpnia 1984 r. o likwidacji zrzeszeń w górnictwie węgla kamiennego. Opierając się na tej uchwale i na bazie ustaleń komisji resortowej zbudowany został system ekonomiczno-finansowy, za podstawę którego przyjęto:

- fakt istnienia cen urzędowych na węgiel i brykiety z węgla przy znacznym zróżnicowaniu tak jakości węgla w złożu, jak i kosztów wydobycia, co stwarza konieczność wprowadzenia rozwiązań umożliwiających wyrównanie rentowności poszczególnych kopalń,
- znaczną czaso- i finansochłonność inwestycji związanych tak z prostą reprodukcją wyczerpującego się złoża, jak i z rozwojem kopalń, co wymaga centralizacji amortyzacji w części odprowadzanej przez inne przemyśle do budżetu, w ramach resortu,

- istnienie rachunku wyrównawczego cen bilansowanego w skali branży, co wymaga opodatkowania podatkiem dochodowym również całej branży,
- konieczność częściowej centralizacji funduszu szkód górniczych (tak na szczeblu "Gwarectwa" jak i resortu) i funduszu rekultywacji dla stworzenia z jednej strony funduszy interwencyjnych a z drugiej umożliwienia działań ogólnomiejskich względnie ogólnowojewódzkich,
- potrzebę centralizacji części funduszu postępu techniczno-ekonomicznego z przeznaczeniem na finansowanie zadań szczególnie ważnych dla określonej grupy kopalń względnie rozwoju całej branży.

Pełne zasady systemu ekonomiczno-finansowego znalazły swój wyraz w opracowaniu pt. "Zasady systemu ekonomiczno-finansowego Gwarectw Węglowych". Opracowanie to ustala metody budowy planów długo- i krótkookresowych przy założeniu ich zgodności z CPR i NPSG, zasady tworzenia podstawowych funduszy tak z podziału zysku jak i odpisów w ciężar kosztów działalności gospodarczej, przepływ środków przeznaczonych na szczególnie ważne inwestycje oraz zasady prowadzenia rachunkowości łącznie z weryfikacją rocznych bilansów.

Oporając się na przedstawionych materiałach Minister Górnictwa i Energetyki wydał zarządzenie nr 6 do 12 z dnia 31 sierpnia 1984 r. w sprawie utworzenia przedsiębiorstw wielozakładowych, które swą działalność podjęły z dniem 1 października 1984 r. Z tym też momentem weszły w stan likwidacji |zrzeszenia.

W ten sposób zakończył się podstawowy etap reorganizacji górnictwa węgla kamiennego. W dalszym ciągu prowadzone będą prace nad doskonaleniem wewnętrznych struktur nowo utworzonych przedsiębiorstw oraz ich powiązaniem z centralnym ośrodkiem zarządzania branżą, jakim jest organ założycielski.

#### LITERATURA

- [1] Frank M.: Przemysł węglowy w Polsce Ludowej, Organizacja i Zarządzanie. Wyd. "Śląsk", Katowice 1965.
- [2] Jankowska A.: Wstępne założenia nowych zasad gospodarowania w górnictwie węgla kamiennego. Wyd. GIG, Katowice, luty 1974.
- [3] Miszewski B.: Studium koncepcyjne nowych zasad gospodarowania w górnictwie węgla kamiennego. Wyd. GIG, Katowice, styczeń 1974.
- [4] Praca zbiorowa: Zbiór podstawowych przepisów z zakresu reformy gospodarczej, obowiązujących w resorcie górnictwa i energetyki. Wyd. MGIE, Warszawa 1983.
- [5] Praca zbiorowa: Podstawowe informacje o wdrażaniu reformy gospodarczej w Resorcie Górnictwa i Energetyki. Wyd. MGIE, Warszawa, październik 1982.
- [6] Praca zbiorowa: Zbiór okólników i zarządzeń CZPW wydanych w 1945 r. Wyd. CZPW, Katowice 1946.
- [7] Praca zbiorowa: Nowy system gospodarowania w górnictwie węgla kamiennego - wstępne koncepcja. Wyd. MGIE Katowice, luty 1974.

- [8] Praca zbiorowa: Niektóre problemy struktury organizacyjnej górnictwa węglowego. Katowice, styczeń 1976.
- [9] Praca zbiorowa: Projekt zasad działania systemu finansowego przemysłu węgla kamiennego. Katowice, październik 1981.

ИЗМЕНЕНИЯ ИМЕЮЩИЕ МЕСТО В ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУРАХ И СИСТЕМАХ  
УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ КАМЕННОГО УГЛЯ С ОСОБЫМ УЧЕТОМ  
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ

Р е з ю м е

В статье даётся обобщенное представление тех изменений, которые имели и имеют место в организациях управления промышленностью каменного угля в 1945-1984. В частности оговорены предпосылки организационных изменений в связи с внедрением экономической реформы.

Окончательная концепция организационной структуры, предлагаемая в статье, по мнению автора является наилучшим решением, связывающая насущные и будущие потребности угольной промышленности.

THE CHANGES IN ORGANIZATIONAL STRUCTURES AND MANAGEMENT SYSTEMS OF  
THE COAL INDUSTRY WITH SPECIAL CONSIDERATION TO THE ECONOMIC SPHERE

S u m m a r y

The paper presents a general picture of changes which occurred and still occur in the organization of management of the coal industry in the years 1945-1984. The reasons for introducing organizational changes as a result of the implementation of the economic reform are discussed. The final idea of the organizational structure presented in the paper is, acc. to the author, the best solution taking into consideration the current and future needs of the coal industry.