

Ber Haus*

TENDENCJE I CZYNNIKI DEKONCENTRACJI ORGANIZACYJNEJ
W PRZEMYŚLEI. Próba periodyzacji okresów dekoncentracji organizacyjnej

W rozwoju przedsiębiorstw mamy nie tylko do czynienia z procesami koncentracji, ale również dekoncentracji organizacyjnej. Przez koncentrację organizacyjną rozumiemy utworzenie jednego większego organizmu gospodarczego pod wspólnym kierownictwem z kilku dotychczasowych organizmów gospodarczych, niezależnie od form i metod jego powstawania. Przez dekoncentrację organizacyjną rozumiemy zaś podział dotychczasowego organizmu gospodarczego na kilka mniejszych organizmów z odrębnymi, własnymi kierownictwami. Przedmiotem naszych rozważań będą jedynie procesy dekoncentracji organizacyjnej przedsiębiorstw, głównie wielozakładowych, i powstawania mniejszych przedsiębiorstw jedno- i wielozakładowych.

Procesy dekoncentracji organizacyjnej występują stale, ale ich intensywność bywa słaba, zwłaszcza że z wyjątkiem lat 1951-1956 przeważały w Polsce poglądy i praktyka o potrzebie tworzenia większych organizmów gospodarczych. Obserwując jednak rozwój przemysłu i dokonujące się w nim przemiany organizacyjne, można wyróżnić dwa zasadnicze okresy oraz jeden specyficzny, w których miały miejsca procesy wydzielania się przedsiębiorstw z dotychczasowych większych organizmów gospodarczych. Tymi okresami były lata: 1951-1956, 1973-1976 oraz 1980-1984.

W latach 1951-1956 centrum gospodarcze głosiło, że w miarę rozwoju kadr kierowniczych powstaną warunki do usamodzielniania się

* Prof. dr habil. w Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

zakładów i ich przekształcania w przedsiębiorstwa. Nie były to tylko same słowa. W ślad za nimi poszły konkretne czyny. Polegały one przede wszystkim na podziale przedsiębiorstw różnej skali wielkości na mniejsze, nie z uwagi na przyrost i dojrzałość kadry kierowniczej, lecz z uwagi na kryterium czystości branżowej. To kryterium posłużyło do podziału kombinatów paliwowo-energetycznych i chemicznych, przedsiębiorstw wielobranżowych przemysłu spożywczego itp. Przykładem także może być wyodrębnienie z jednego kombinatu następujących przedsiębiorstw: kopalni, elektrowni, koksowni, fabryki kwasu siarkowego.

W okresie 1973-1976 dekoncentracja miała charakter specyficzny i dotyczyła rozkładu wcześniej powołanych tzw. kombinatów, szczególnie w przemyśle elektromaszynowym. Ten rozpad ujawnił prawidłowość, polegającą na tym, że sztucznie przeprowadzana koncentracja organizacyjna jest najmniej trwała, zwłaszcza wówczas gdy koncentracja organizacyjna miała branżowy charakter. Przykładem może być kombinat automatów tokarskich, który powstał z 6 przedsiębiorstw w 1970 r. W trzy lata później odeszły od niego 2 przedsiębiorstwa, a sam "kombinat" zmienił swoją nazwę na przedsiębiorstwo wielozakładowe, co odpowiadało również wcześniejszej sytuacji. Nieco później kolejno odeszły 2 następne zakłady. Obecnie jest to przedsiębiorstwo dwuzakładowe, z którego jeden zakład ma głównie kooperacyjny charakter, chociaż wytwarza również wyrób finalny.

Trzeci okres, który rozpoczął się w roku 1980 i zakończył się pod względem intensywności procesów w 1984 r. wykazał się największą dynamiką procesów dekoncentracji organizacyjnej i w ogóle przemian strukturalnych. Istotne w tym okresie jest to, że przemiany zostały oddolnie wymuszone i rozpoczęły się przed wejściem w życie zasad reformy gospodarczej. Dekoncentracja objęła przedsiębiorstwa wielozakładowe różnych gałęzi przemysłu, w tym przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze. Pośredni obraz procesu dekoncentracji można poznać na podstawie zmieniającej się liczby przedsiębiorstw i zakładów podlegających jednemu przedsiębiorstwu, przy założeniu, że liczba nowych, jakie powstały w tym okresie, oraz liczba połączeń była znikoma. Jest to pewne uproszczenie, ale niezbędne dla liczbowego zobrazowania sytuacji (tab. 1).

T a b e l a 1

Państwowe i spółdzielcze przedsiębiorstwa oraz zakłady w latach 1979-1985

Treść	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Przedsiębiorstwa państwowe	2 878	2 887	2 990	3 040	3 077	3 121	3 116
Przedsiębiorstwa spółdzielcze	1 599	1 711	2 143	2 217	2 260	2 304	2 309
Liczba państwowych zakładów	9 886	9 878	9 888	9 785	9 789	9 871	9 870
Liczba spółdzielczych zakładów	35 319	35 227	29 856	28 593	27 264	26 786	26 300
Liczba zakładów państwowych na 1 przedsiębiorstwo państwowe	3,44	3,43	3,31	3,22	3,18	3,16	3,17
Liczba zakładów spółdzielczych na 1 przedsiębiorstwo spółdzielcze	2 209	2 090	1 393	1 290	1 206	1 163	1 139

Ź r ó d ł o: Rocznik statystyczny przemysłu 1985, Warszawa 1986, s. 3 i s. 20-21; Rocznik statystyczny 1986, GUS, Warszawa 1986, s. 247 i 251.

Wzrosła liczba przedsiębiorstw państwowych o 8,4%, a spółdzielczych o 44,1%. Jest to znaczny wzrost w obydwu grupach przedsiębiorstw uspołecznionych do 1984 r. łącznie. W roku 1985 mamy już do czynienia ze względną stabilizacją liczby przedsiębiorstw. W tym bowiem roku wystąpiły spektakularne procesy integracji organizacyjnej ("MEGAT", jak i dalsze, ale o słabszej intensywności procesy dekoncentracji organizacyjnej. W 1984 r. współczynnik wielozakładowości obniżył się, w latach 1979-1984 o 8% w przedsiębiorstwach państwowych, a o 47% w przedsiębiorstwach spółdzielczych. Wielkości te nie uległy już istotnym zmianom w 1985 r. To pozwala sądzić, że poczynając od roku 1985 mamy do czynienia z pewną równowagą w procesach dekoncentracji i koncentracji organizacyjnej. Można również zauważyć, że tempo przemian było intensywniejsze w przemyśle spółdzielczym niż państwowym. Różnica ta wynika nie tylko z formy własności i roli organów założycielskich, ale również ich uprawnień do łączenia i dzielenia przedsiębiorstw, jak również silniejszych zależności między zakładami, które ukształtowały się w przemyśle państwowym. Stabilizacja procesów dekoncentracji organizacyjnej nie oznacza, że nie będą one dalej przebiegać, ale ich tempo, zwłaszcza w przemyśle państwowym, znacznie osłabło. Obecnie brak silnych motywacji do usamodzielniania się zakładów, a organa założycielskie nie są zainteresowane powiększaniem liczby przedsiębiorstw im podporządkowanych. Dlatego też utrudniają inicjatywy zakładów dążących do samodzielności, tym bardziej że zainteresowane są procesami koncentracji organizacyjnej.

Zanik inicjatywy zakładów do uzyskania samodzielności tłumaczyć należy coraz trudniejszymi warunkami funkcjonowania większości przedsiębiorstw i braku perspektyw dla osiągnięcia znacznych sukcesów w wyniku wydzielienia się zakładu. Nie oznacza to braku przesłanek dla dekoncentracji organizacyjnej. Tymi przesłankami są przede wszystkim:

- niedostateczna wewnętrzna integracja zakładów, co stale rodzi konflikty;
- konieczność rozbicia wielu monopolii dla zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw i stosunkowo szerszego, pełniejszego zaspokojenia potrzeb rynku.

Sądzić należy, że te dwie przesłanki przy bardziej sprzyjających warunkach rodzić będą tendencje do dekoncentracji organizacyjnej.

II. Czynniki dekoncentracji organizacyjnej

Wystąpienie trzech wyraźnych okresów dekoncentracji organizacyjnej wymaga wyjaśnienia przyczyn ich powstawania, zwłaszcza że każdy z tych okresów charakteryzuje się inną sytuacją gospodarczą kraju. Spróbujemy zatem zająć się czynnikami dekoncentracji organizacyjnej każdego z tych okresów, ze szczególnym zwróceniem uwagi na ostatni.

Lata 1951-1956 to okres industrializacji kraju, powstawania wielu nowych przedsiębiorstw, branż i gałęzi przemysłu, wzrostu liczby centralnych zarządów i ministerstw przemysłowych. Jest to też okres, w którym przemysł zaczęto organizować na zasadach branżowych, a zakłady i przedsiębiorstwa zaczęły się specjalizować i zwiększać swoją produkcję. W warunkach branżowej organizacji systemu zarządzania przemysłem jednostkom nadrzędnym różnych szczebli wygodna była czyistość branżowa podległych im jednostek organizacyjnych. Stwarzało to przejrzystość w zarządzaniu od góry do dołu. Zasadniczym więc czynnikiem, który wówczas decydował o koncentracji organizacyjnej, był scentralizowany, branżowy system zarządzania przemysłem. Decyzje o dzieleniu przedsiębiorstw podejmowano odgórnie bez liczenia się ze skutkami ekonomicznymi tych decyzji.

W drugim okresie, tj. w latach 1973-1976, zasadniczym czynnikiem rozpadu kombinatów była reorientacja systemu zarządzania przemysłem. Był to okres wysokiego tempa rozwoju przemysłu (około 10% rocznie), jego unowocześniania i deklarowania decentralizacji zarządzania jako głównego kierunku zarządzania gospodarką narodową. Była to jednak decentralizacja nastawiona na znaczne zwiększenie uprawnień pośredniego szczebla zarządzania przemysłem, tj. zjednoczeń, które miały się stać podstawowym ogniwem gospodarczym.

Niezależnie od przyczyn, które wywołały tę reorientację, powołanie wielkich organizacji gospodarczych (WOG) uczyniło zbędnym istnienie tzw. kombinatów przemysłowych. Straciły one swój sens dalszego funkcjonowania, ponieważ utraciły dotychczasowe, dość mierne i mgliste uprawnienia, a stały się zwykłymi przedsiębiorstwami, traktowanymi przez zjednoczenia jak każde inne. To spowodowało, że wszyscy uczestnicy procesu zarządzania przemysłem, tj. zakłady, zarządy kombinatów, centrale zjednoczeń oraz częściowo ministerstwa byli za-

interesowani w rozpadzie "kombinatów". Rzecz jasna, że największe parcie na decentralizację organizacyjną wykazały same zakłady. Żądania te były aprobowane przez centrale zjednoczeń (WOG), przy słabym oporze (niekiedy) ze strony zarządów kombinatów. Zjednoczenia nie były zbyt zainteresowane w utrzymywaniu w swoim łonie dużych przedsiębiorstw, które były konkurencyjne dla nich pod względem zaradności gospodarczej i administracyjnej, a w dodatku wykazywały tendencje odśrodkowe. Była to więc oddolna inicjatywa, inicjatywa zakładów, które trzy lata wcześniej zostały ogólnie skoncentrowane organizacyjnie, spowodowana zmianą systemu zarządzania. Okazuje się przy tym, że słabym ogniwem skoncentrowanych organizacyjnie przedsiębiorstw są zakłady, które niedawno utraciły swą samodzielność. Nie bez znaczenia jest tu również fakt nienawiązania lub wzmocnienia więzi kooperacyjnych między zakładami, które weszły w skład tzw. kombinatów.

Reorientacja systemu zarządzania na WOG spowodowała również dalsze procesy dezintegracji organizacyjnej. Otóż wielkie przedsiębiorstwa dążyły do wyodrębnienia się ze zjednoczeń i ich bezpośredniego podporządkowania ministerstwom. To ich dążenie było ze zmiennym skutkiem realizowane. Faktem jest, że coraz więcej przedsiębiorstw mimo niechęci ministerstw im jednak podlegało. Można więc i w tym drugim okresie zauważyć, że zmiana systemu zarządzania ukierunkowana na decentralizację przyczyniła się do dekoncentracji organizacyjnej przedsiębiorstw.

Trzeci, najpoważniejszy i burzliwy okres dekoncentracji organizacyjnej przedsiębiorstw rozpoczął się w 1980 r. Był to okres kryzysu, niezadowolenia społecznego, powstawania rad pracowniczych i ogólnego rozpadu struktur organizacyjnych przemysłu, przy dużej niesprawności hierarchicznego układu zarządzania gospodarką. Przygotowano zasady reformy gospodarczej, ale niezależnie od tego proces decentralizacji zarządzania realizowany był praktycznie. Przedsiębiorstwo stało się ponownie podstawowym ogniwem gospodarki narodowej. Na tym tle rodziły się tendencje i aspiracje do samodzielnego gospodarowania wśród kolektywów pracowniczych zakładów, wchodzących w skład przedsiębiorstw wielozakładowych. Panowało dość powszechne przekonanie, że każda jednostka gospodarcza jest zdolna do samodzielnego gospodarowania, a przedsiębiorstwa państwowe można dzielić w dowolny sposób. Nie zmienia się bowiem właściciel środków produk-

cji, a tylko dzieli się je między mniejszą lub większą liczbę jednostek organizacyjnych.

Z inicjatywą o podziale przedsiębiorstw występowały same zakłady, tj. ich kierownictwo administracyjne i samorząd pracowniczy, a popierały tę inicjatywę organizacje związkowe wszystkich odcieni oraz organizacje partyjne. Sporadycznie z wnioskami o wydzielenie zakładów występowały dyrekcje przedsiębiorstw, a także terenowe władze administracyjne.

Z badań przeprowadzonych przez nas¹ w latach 1980-1981 oraz obserwacji i ekspertyz wykonanych później wynika, że najczęściej z inicjatywą usamodzielniania się występowały zakłady:

- przedsiębiorstw zintegrowanych poziomo;
- przestrzennie oddalone od siedziby zarządu;
- o względnie zamkniętym cyklu produkcyjnym;
- wytwarzające surowce czy półfabrykaty lub będące czynnymi kooperantami;
- wielostrumieniowych kombinatów i układów kooperacyjnych, które wykonywały produkcję finalną;
- które w okresie administracyjnego łączenia przedsiębiorstw były przeciwne temu;
- które weszły w skład przedsiębiorstwa dopiero w ostatnich latach;
- wyposażone w nowoczesną technikę w ostatnich latach;
- na pełnym wewnętrznym rozrachunku (tylko nieliczne zakłady działające na ograniczonym rozrachunku wystąpiły z taką inicjatywą).

Są to więc zakłady, które zostały słabo zintegrowane lub upatrujące w samodzielności osiągnięcie dużych korzyści. Warunki dla tych korzyści stwarzała reforma gospodarcza.

Dążeniom do ekonomicznego usamodzielniania się zakładów odpowiadały różne reakcje jednostek nadrzędnych, tj. zarządów przedsiębiorstw, zjednoczeń oraz resortów. Niektóre zarządy przedsiębiorstw popierały tę inicjatywę zakładów. Było to wygodne dla nich, zwłaszcza wtedy gdy: można było zrezygnować z deficytowego zakładu, nie było powiązań kooperacyjnych, istniały kłopoty z kierowaniem, wystę-

¹ Badania te prowadziła Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstwa we Wrocławiu.

powwały sprzeczności interesów w podziale zadań i środków oraz gdy chodziło o pozbycie się spłaty zadłużenia z tytułu inwestycji w wydzielającym się zakładzie. Przedsiębiorstwa zaś, które same chciały wyłączyć się ze zjednoczenia, nie zgadzały się na wyodrębnienie zakładów, niezależnie od warunków, w jakich one działały.

Również część central zjednoczeń były za usamodzielnianiem się zakładów, upatrując w tym możliwość własnego przetrwania dzięki zwiększeniu liczby podległych im jednostek gospodarczych i jako przeciwstawienie się tendencjom odśrodkowym samych przedsiębiorstw wielozakładowych. W większości przypadków reakcje jednostek nadrzędnych były negatywne, ponieważ uważały one, że zakłady nie będą zdolne do samodzielnego życia lub rozerwą istniejące więzi kooperacyjne. Przewidywanie niezdolności do samodzielnego życia było też przyczyną wycofywania lub nieskładania wniosków o usamodzielnianie się zakładów.

Na podstawie przeprowadzonych badań można ustalić następujące grupy zasadniczych przyczyn wydzielania się zakładów: organizacyjne, ekonomiczne, społeczno-psychologiczne, rozproszenia terytorialnego, administracyjne. Zwrócimy tu uwagę na przyczyny organizacyjne i ekonomiczne. Wśród przyczyn organizacyjnych należy wyróżnić:

- brak więzi gospodarczych między zakładami przedsiębiorstwa,
- potrzebę współdziałania z innymi jednostkami gospodarczymi w ramach innych układów organizacyjnych,
- wybór zakładu wiodącego i organizację zarządu,
- styl i metody zarządzania.

Brak więzi gospodarczych świadczy o tym, że przedsiębiorstwo wielozakładowe nie może być tylko tworem administracyjnym, ułatwiającym "życie" nadrzędnym jednostkom organizacyjnym. Potrzebna jest więź gospodarcza, która by łączyła zakłady. Dlatego też mniej pożądaną są przedsiębiorstwa wielozakładowe typu branżowego. Podkreśla się również nietrafność wyboru zakładu wiodącego oraz że wybór formy niewydzielonego zarządu spowodował niezadowolenie zakładów, gdyż zarząd ten angażował się w sprawy zakładu wiodącego ze szkodą dla pozostałych; nie usunięto też biurokratycznych metod zarządzania.

Zmiana roli samodzielnego przedsiębiorstwa na rolę zakładu ograniczonego w kontaktach zewnętrznych, zwłaszcza z byłą jednostką nadrzędną, wywoływało niezadowolenie personelu kierowniczego zakładów z autokratycznego stylu zarządzania, polegającego głównie na nakazach i zakazach. Stopniowo też ograniczano kompetencje dyrektorów

zakładów i bezpośrednio podporządkowywano ich zarządowi przedsiębiorstwa. W ten sposób dążono do scalenia zakładów w jeden organizm gospodarczy dla realizacji celów przedsiębiorstwa, a w wielu wypadkach tylko celów zakładu wiodącego. To rodziło konflikty, a pogłębiały się one na tle naruszania interesów ekonomicznych zakładów.

Do ekonomicznych przyczyn dekoncentracji organizacyjnej należy zaliczyć:

- niewłaściwy podział zadań i środków oraz dochodów zakładów,
- preferowanie przez zarząd wybranych jednostek organizacyjnych,
- organiczenie działalności zakładów na rynku.

Typowym zarzutem pod adresem rozpadających się przedsiębiorstw wielozakładowych był ten, że zakłady nie otrzymywały odpowiedniego ekwiwalentu z tytułu swojego wkładu w całłościowe wyniki przedsiębiorstwa. Było to m. in. spowodowane centralizacją funduszy na szczeblu przedsiębiorstwa. Przy niewłaściwych lub dowolnych kryteriach podziału tych funduszy niektóre zakłady mogły nie otrzymywać odpowiedniej rekompensaty z tytułu swojej działalności. Podejrzewano też, że zarządy preferują niektóre zakłady, w tym wiodące. Zarzut ten tylko częściowo mógł się pokrywać z prawdą, ponieważ wszystkie wydzielające się zakłady stwierdzały to samo. Wobec tego zarzut ten należy traktować raczej jako podejrzenie. Preferowanie zaś niektórych zakładów wynikało raczej z interesów przedsiębiorstwa jako całości. Chodziło tu zwłaszcza o przydział środków na inwestycje lub zlecenie atrakcyjnego programu produkcji.

Powstawanie podejrzeń spowodowane zostało tym, że dyrektorzy zakładów nie byli dopuszczani do współudziału w zarządzaniu, działały stare samorządy o ograniczonych kompetencjach, nie funkcjonował sprawny system informacji, nie było jawności życia gospodarczego.

Przyczyną występowania zakładów ze zgrupowania było też ograniczenie ich działalności rynkowej przez specjalizację produkcji, rejonizację zbytu lub całkowite ich wyłączenie z zajmowania się sprawami sprzedaży. Zarzuty te są słuszne. Podejmowane jednak przedsięwzięcia były ekonomicznie uzasadnione, co wiązało się z centralizacją niektórych funkcji organicznych i decyzyjnych w zarządzie przedsiębiorstwa.

Zespół różnorodnych przyczyn skłonił zakłady do wyodrębnienia się z przedsiębiorstw wielozakładowych. Impulsem do tego był kurs

na decentralizację zarządzania. Bez tej nowej sytuacji utrudnione byłyby możliwości usamodzielniania się zakładów.

III. Próba podsumowania

Dekoncentracja organizacyjna zwiększa liczbę przedsiębiorstw, zmniejsza ich wielkość, stwarza warunki do konkurencji, rozwoju inicjatywy, zaradności, samorządności itp. Dekoncentracja organizacyjna jest pożądana, gdy ogólnie spełnia cele, do osiągnięcia których dąży cała gospodarka. Nie jest ona wskazana, gdy rozrywa więzi kooperacyjne i obniża efektywność gospodarowania. Brak jest jednak danych na temat efektywności zdekoncentrowanych przedsiębiorstw. Z autopsji jednak wiadomo, że niektóre z nich borykają się z dużymi trudnościami w aktualnej sytuacji gospodarczej kraju i znajdują się u progu bankructwa. Nie różnią się one jednak od innych przedsiębiorstw.

Obserwacja okresów, w których wystąpiła dekoncentracja organizacyjna, pozwala sądzić, że sprzyja jej decentralizacja zarządzania. Zależy to jednak od stopnia decentralizacji. Im bardziej ograniczona decentralizacja, tym większe będą starania o koncentrację organizacyjną, chyba że istnieje możliwość zwiększenia liczby jednostek nadrzędnych. Przy znacznie rozszerzonej decentralizacji zarządzania, zarządzającemu jest obojętne, ile jednostek organizacyjnych jemu podlega, nie musi nimi bezpośrednio kierować. Wówczas zasadniczym kryterium koncentracji lub dekoncentracji organizacyjnej są tylko względy ekonomiczne.

Ber Haus

TRENDS AND FACTORS OF ORGANIZATIONAL DECONCENTRATION IN INDUSTRY

Organizational deconcentration is understood here as division of a hitherto existing economic organism into several smaller organisms with their own separate managements.

In the development process of Polish enterprises, there could

be distinguished three periods in which intensified deconcentration processes took place. The first of them fell to the years 1951-1956. The basis for division of enterprises of different sizes into smaller enterprises was the criterion of branch purity at that time. During the period 1973-1976, deconcentration concerned disintegration of the so-called "industrial combines" set up earlier on. That disintegration revealed a causality that an effectively carried out organizational concentration is least durable. The third period coinciding with the years 1980-1984 was characterized by the highest dynamics of the processes of organizational deconcentration and generally of structural transformations. These transformations had been forced out by enterprises themselves and they had started before the principles of economic reform came into force.

Since 1985 we have been witnessing some kind of equilibrium in the processes of organizational concentration and deconcentration. It does not mean, however, that the processes of deconcentration will not be continued. Prerequisites of organizational deconcentration are:

- insufficient internal integration of plants giving rise to continuous conflicts,
- necessity of splitting up many monopolies in order to increase competitiveness of enterprises and ensure a relatively fuller and more comprehensive satisfaction of market needs.

During the years 1980-1984 these were plants themselves which were advancing initiatives regarding the splitting up of enterprises. Those were for their most part weakly integrating plants or plants seeking considerable advantages connected with their autonomy. There could be distinguished several basic groups of causes behind separation of plants such as organizational, economic, social-psychological, territorial dispersion, and administrative causes.

Organizational deconcentration increases the number of enterprises, decreases their size, creates conditions for competition, releasing initiative, self-management, etc. It is desirable when it generally accomplishes the goals striven for by the entire economy.

For the time being there are not available data about effectiveness of deconcentrated enterprises. It is known, however, that some of them cope with major difficulties and are at the threshold of bankruptcy. Still they do not differ from other enterprises.