

Adam BEDNARSKI

**Kształtowanie się struktur organizacyjnych w systemie gospodarczym
Polski w świetle prakseologii i teorii kratyzmu**

Формирование организационных структур в экономической системе Польши
в свете прaxeологии и теории кратизма

The Formation of Organizational Structures in the Polish Economic System
in the Light of Praxeology and Theory of Cratism

Celem tego opracowania jest próba ukazania niektórych uwarunkowań kształtowania się i funkcjonowania struktur organizacyjnych w systemie gospodarczym Polski, na tle przemian społeczno-gospodarczych zachodzących w naszym kraju oraz ich wpływu na sprawność zarządzania gospodarką narodową. Pojęcie „struktur organizacyjne” należy tu rozumieć dość szeroko. Pod tym określeniem dostrzegać trzeba tu zarówno aspekt sprawnościowy oraz rezultatowy wzajemnie uporządkowanych elementów gospodarki narodowej. Zgodnie z wymogami prakseologii mają one przyczyniać się do powodzenia całości przy realizacji określonych celów, ale same też jako formy organizacyjne muszą ulegać przeobrażeniom i doskonaleniu. Stąd też zakres niniejszych rozważań obejmować będzie zagadnienia:

— struktury realizacji celów i kształt struktur organizacyjnych w świetle prakseologii i kratyzmu,

— projektowania i wdrażania nowych form organizacyjnych realizacji określonych celów i funkcji wynikających ze społecznego podziału pracy oraz aktualnych uwarunkowań i przeobrażeń w gospodarce światowej oraz Polski (specjalizacja, postęp techniczno-organizacyjny itd.),

— funkcjonowania wewnętrznych struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych w systemie gospodarczym Polski, w szczególności zaś ich relacji i interakcji (rdzeń-krań-otoczenie) z punktu widzenia wpływu tych zjawisk na ewolucję struktur organizacyjnych (trendy tych

zmian, opory przeciwko itd.) w warunkach podejmowania prób reformowania gospodarki.

Takie podejście do tematyki rozważań wymagało oparcia się na literaturze przedmiotu oraz badaniach empirycznych, co znajdzie odzwierciedlenie w dalszej części opracowania.

**NIEKTÓRE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA
STRUKTUR ORGANIZACYJNYCH W GOSPODARCE NARODOWEJ POLSKI —
STRUKTURA REALIZACJI CELÓW A KSZTAŁT STRUKTUR
ORGANIZACYJNYCH W ŚWIETLE TEORII PRAKSEOLOGII I KRATYZMU**

Efektywność gospodarowania zależy w dużej mierze od formy organizacyjnej, w jakiej przebiega ta działalność. Nie bez znaczenia jest tutaj przyjęcie określonej strategii i taktyki w osiąganiu nakreślonych i uświadomionych celów gospodarczych. Pojęcia „Struktura, forma organizacyjna” w teorii organizacji i zarządzania zostało już dawno opisane i zdefiniowane¹. Jednakże znaczenie terminu „organizacja”, „struktura” wskazuje zawsze na to, że trzeba mieć na uwadze — mówiąc o strukturze organizacyjnej gospodarki — strukturę społeczną, władzy oraz uwarunkowania kulturowe, w jakich funkcjonuje dany system czy organizacja. Powiązanie między ogółem jednostek organizacyjnych określają ściśle pewne koncepcje zarządzania, które potem przyjmują (albo i nie) poszczególne podmioty gospodarcze na różnych szczeblach w hierarchii organizacyjnej systemu gospodarczo-politycznego przy określaniu swej strategii działania.

W literaturze przedmiotu² (teoria organizacji i zarządzania, ekonomia itd.) pisze się często, że owe koncepcje czy też „szkoły” wymagają stosowania określonych narzędzi zarządzania w celu pobudzenia oraz kontrolowania całokształtu procesów gospodarczych. W praktyce jednak zastosowanie takich czy innych grup narzędzi opiera się z kolei na przesłankach, stanowiących wyraz interesów grup i środowisk, które je głoszą i realizują. Zasadniczą więc sprawą przy konstruowaniu strategii i taktyki („zarządzania”) zmierzającej do poprawy efektywności gospodarowania jest wybór układu odniesienia. Można bowiem wskazać na wiele szczegółowych układów, z punktu widzenia których istnieją możliwości oceny i weryfikacji organizacyjnych i ekonomicznych osiągnięć. Najczęściej mamy wtedy na uwadze układy: polityczny, ideologiczny, społeczny, organizacyjny, ekonomiczny i socjotechniczny. Z prakseolo-

¹ Zob. *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*. PWE, Warszawa 1981. Por. także T. Pszczołowski: *Organizacja od dołu i od góry*. WP, Warszawa 1978.

² Zob. np. J. Kurnal: *Zarys teorii organizacji i zarządzania*. PWE, 1969, s. 111, 357—413.

gicznego punktu widzenia najbardziej efektywna jest ta organizacja, która maksymalizuje korzyści całego społeczeństwa lub też przy najmniejszych nakładach daje największe efekty. Mówiąc o efektywności gospodarowania, nie można jednak ograniczać się do organizacyjnego punktu widzenia (ocen formułowanych przez prakseologię), ale wskazać trzeba na socjotechniczny układ odniesienia, jakim jest interes załogi przedsiębiorstw w relacji z interesem (celami) poszczególnych szczebli instancyjnych w gospodarce narodowej całego społeczeństwa.

Potrzeby systemu, który powołał daną organizację do istnienia, a ściślej mówiąc, to w jakim stopniu spełnia ona owe potrzeby, decydują o powodzeniu danej organizacji, co jest równoznaczne z jej efektywnością. Organizacja bardziej efektywna potrafi jednak z zasady lepiej zaspokajać potrzeby społeczne i pracowników. Jak więc widać oceny efektywności gospodarowania z punktu widzenia różnych układów odniesienia bywają czasami odmienne, ale wzajemnie się warunkują.

Prymat polityki nad gospodarką sprawia, że we wszystkich analizach dotyczących oceny funkcjonowania struktur organizacyjnych gospodarki, nie może być pominięte zagadnienie przyjętej strategii zarządzania oraz zależności przyczynowo-skutkowej między treścią a formą planowania i realizowania celów w gospodarce narodowej. W historycznym już procesie budownictwa socjalistycznego w Polsce (ponad 40 lat) oraz pozostałych państwach socjalistycznych zwykło się wymieniać 2 modele opisujące system kierowania gospodarką:

— system scentralizowany (dyrektywny) lub inaczej nakazowo-rozdzielczy,

— system zdecentralizowany (zwany inaczej parametrycznym).

W praktyce jednak trudno w sposób jednoznaczny wskazać na występowanie tych systemów w czystej postaci³. Ponieważ problemy kierowania gospodarką w poszczególnych krajach socjalistycznych wykraczają poza ramy tego opracowania, więc przypomnieć tylko wypada, że tendencje do ewolucyjnego usprawniania gospodarki tych krajów, są faktem niezaprzeczalnym⁴. Otwarta pozostaje tylko kwestia oceny efektywności różnych systemów kierowania gospodarką socjalistyczną w poszczególnych okresach ich reformowania, zarówno z punktu widzenia strategii, jak też ewolucji struktur organizacyjnych jej służących. Mimo wielu podobieństw (ustrój socjalistyczny) wybór określonej strategii i taktyki rozwoju gospodarczego oraz ewolucji struktur organizacyjnych wcale nie jest łatwy — zarówno z metodologicznego, jak też politycznego

³ Zob. B. Gliński: *Zarządzanie gospodarką socjalistyczną, logika postępu*. PWE, Warszawa 1980, ss. 62—77, 309—314, 332—397.

⁴ Zob. np. *Reforma węgierska, reforma i przebudowa w ZSRR lansowana przez Gorbaczowa* itd.

punktu widzenia. Złożoność tej problematyki wynika głównie stąd, że wśród wielu instytucjonalnych uwarunkowań funkcjonowania takich czy innych struktur organizacyjnych w gospodarce socjalistycznej — w tym także w Polsce — niemałe znaczenie ma to, że socjalistyczna organizacja przemysłowa ma według założeń ideologicznych tak kierować ludźmi, aby dążyć do określonych celów i efektów ekonomicznych, jednocześnie realizować długą i trudną do operacjonalizacji listę celów „humanizmu socjalistycznego”⁵.

Rodzi to w praktyce działania szereg sprzeczności celów gospodarczych, społecznych, politycznych, a tym samym problem sprzeczności interesów społecznych wymaga rozstrzygnięcia na najwyższych szczeblach władzy przez tzw. Centrum. Stąd też każda reforma systemu gospodarki, słuszną nawet z ekonomicznego punktu widzenia, spotykać się może z oporem tych grup społecznych (elitarnych), które pozbawia czerpania dotychczasowych korzyści z istniejącego stanu rzeczy. Zarządzanie to „sprawowanie” władzy, więc jeśli spojrzeć na kształtowanie się stosunków władzy z perspektywy jednostki, to można tam wskazać na wielki zbiór wewnętrznie sprzecznych dążeń indywidualnych motywów wynikających z przynależności ludzi jednocześnie do wielu organizacji a w nich do różnych grup, formalnych i nieformalnych. W naukach społecznych⁶ podkreśla się od dawna, że władza będąc efektem procesu „wymiany, walki, przetargu” stanowi czynnik decydujący w dużej mierze o racjonalności gospodarowania. Motywacja kratyczna⁷, zarówno w skali mikro (jednostek ludzi), jak i makro (jednostka organizacyjna w systemie gospodarki) wywiera istotny wpływ na efektywność gospodarowania. O takich zachowaniach organizacyjnych pracowników pisali już klasycy organizacji i zarządzania⁸, wobec tego należałoby się zastanowić nad tym, jakie czynniki określają przebieg władzy w organizacjach a tym samym, jaki jest ich wpływ na sprawność i funkcjonowanie danej formy organizacyjnej oraz podatność na innowacje? Współcześnie odpowiedzi na to pytanie można udzielić uwzględniając dwa podejścia: normatywne i interakcyjne. W pierwszym przypadku model zarządzania w organizacjach oparty jest na biurokracji, gdzie zmaksymalizowanie formalizacji reguluje rozwój stosunków władzy w ścisłym związku z izolującą funkcją przepisów. Innymi słowy, podporządkowanie

⁵ Zob. W. G. A. Afanasjew: *Człowiek a proces zarządzania społeczeństwem*. PWE, Warszawa 1980.

⁶ Zob. Badania nad biurokracją i interakcjami M. Webera, H. Simona, R. Martina, M. Croziera i innych.

⁷ Zob. W. Witwicki: *Z prakseologii stosunków osobistych*, „Przegląd Filozoficzny” 1923, 24, s. 298.

⁸ Zob. H. Emerson (w) *Twórcy naukowych podstaw organizacji*. Pod redakcją J. Kurnala, PWE, Warszawa 1972, s. 136—138.

oznacza tu podleganie przepisom, a nie rolom organizacyjnym wynikającym z dążenia do sprawności i poprawy efektywności działania. Przepisy określa a zarazem izoluje szczeble hierarchiczne, będąc jedynym pośrednikiem we wzajemnych stosunkach. W warunkach władzy centralistycznej o totalitarnej reorientacji, gdy między szczeblami toczy się gra (walka) o dominację, daje to taki efekt, że zachowania niższych szczebli organizacyjnych całkowicie określone są przez przepisy, zaś zachowania na wyższych szczeblach nie reguluje prawa „nie” i „nikt”. Daje to w rezultacie dominację opartą na manipulowaniu niepewnością, przy władzy bez ograniczenia, ale skupionej na najwyższych szczeblach.

Przy podejściu interakcyjnym w ujmowaniu i opisie stosunków władzy w organizacji, sprawa sprowadza się do tego, że „aktor” ma tyle władzy, ile jej wynegocjuje. W organizacji jest bowiem wiele źródeł władzy, a każde z nich może być wykorzystane przez „aktora” jako podstawa kształtowania procesów wewnątrzorganizacyjnych zgodnie z własnym interesem. Stąd też proces zdobywania władzy, utrzymania i jej rozszerzania toczy się na wszystkich szczeblach wielopoziomowej rzeczywistości społecznej, zgodnie z teorią kratyizmu. Każdy zaś szczebel tej walki, to inne podmioty zarządzania, inne ich cele i interesy, dążenia, ambicje, inne metody i techniki wywierania i zdobywania wpływów oraz inne sposoby reagowania na zachowania się partnera (ów) interakcji⁹.

Zatem w świetle tego co napisano wyżej postawić można tezę, że każda struktura stanowić może i stanowi narzędzie redukcji i stabilizacji różnorodnych dążeń społecznych. Współtworząc stosunki władzy, może ograniczać te obszary w organizacji, gdzie stosunki władzy mogą się rozwijać, poprzez stwarzanie sfery „niepewności” dla całej organizacji i poszczególnych jej członków. Schematy organizacyjne i przepisy w organizacjach stanowią regulatory stosunków władzy w tym sensie, że mogą rozwijać lub ograniczać swobodę działania członków danej organizacji w ramach danej struktury funkcjonowania oraz podnosić lub obniżać sprawność działania. Ponadto każda struktura organizacyjna regulując dostęp do źródła informacji niezbędnej dla redukcji niepewności, formalnie daje także autorytet niektórym członkom, zwiększając ich szanse w oddziaływaniu podczas „przetargu” na innych uczestników interakcji.

Problemy, o których mówimy są o tyle istotne w naszych warunkach, że stosowanie władczych form przez państwo w stosunku do podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw) nie może budzić z racji ustrojowych żadnych wątpliwości. O ile konieczności takiego oddziaływania nie ne-

⁹ Zob. M. Grene: *The relationship between micro- and macrosociology*. „Human Relations” 1972, t. 25.

guje się, to jeśli idzie o formy tego oddziaływania — pozostaje kwestią otwartą fakt, że brak dotąd jasności co do tego — na ile socjalistyczne przedsiębiorstwo jest i może być w pełni samodzielnym podmiotem prawnym, posiadającym władzę, wymagającym prawnej ochrony, czy też należy je uważać za najniższy organ władzy państwowej. Jest to problem o wielkiej wadze i znaczeniu. Częściowej odpowiedzi na to pytanie dostarcza analiza koncepcji zarządzania, jaka może być przyjęta przez Centrum za narzędzie w kierowaniu gospodarką narodową. Owa strategia może być oparta na:

1. Sprawowaniu władzy w organizacjach przy założeniu, że podstawowym narzędziem zarządzania jest zdolność jednych ludzi do pobudzania innych poprzez przymus, przetarg lub „grę”.

2. Zarządzaniu administracyjnym, przy założeniu, że zasadnicze narzędzia kierowania mieszczą się w normach prawnych i przymusie administracyjnym wynikającym z hierarchii (podporządkowywanie jednych podmiotów gospodarczych innym).

3. Pieniądzu, przy założeniu samodzielności podmiotów decyzyjnych, które maksymalizują swoją działalność drogą informacji wyrażonych w wolumenie pieniężnym.

4. Optymalizacja wyborów decyzyjnych wspomaganą techniką obliczeniową na podstawie informacji czerpanych z otoczenia organizacji, gdzie proces doskonalenia organizacji ma służyć utrzymaniu równowagi w sytuacji gwałtownych, nieprzewidzianych i często nie dających się przewidzieć zmian zewnętrznych i wewnętrznych warunków działania organizacji.

W warunkach polskich historia przemian i prób reformowania naszej gospodarki rozbijała się głównie o brak jednolitej i komplementarnej strategii wprowadzania zmian organizacyjnych. Znaczny wpływ na taki stan rzeczy miał i ma ostry przebieg załamania gospodarki na przełomie lat sześćdziesiątych, siedemdziesiątych i ostatni kryzys lat osiemdziesiątych. Bez właściwego zrozumienia podłoża i przyczyn tych załamania nie sposób wytłumaczyć „fenomenowi odporności” na zmiany w strukturach organizacyjnych gospodarki i strategii zarządzania gospodarką narodową. Tymczasem na całym świecie obserwuje się dzisiaj „eksplozję” nowoczesnych struktur organizacyjnych i zanik nieprzystosowanych do współczesnych warunków gospodarczych, struktur tradycyjnych¹⁰. Aktualny stan badań nad ewolucją struktur organizacyjnych zarządzania w Polsce należy uważać za wysoce niedostateczny¹¹. Wyniki dotychczas-

¹⁰ Zob. Charles I. MacMillan: *The Japanese Industrial System*. Second Revised Edition. Walter de Gruyter, Berlin—New York 1985.

¹¹ Zob. A. Bednarski i wsp.: *Funkcjonowanie i bariery rozwoju struktur zarządzania*. IOZiDK, Warszawa 1981.

sowych badań¹² prowadzonych w Zakładzie Organizacji i Zarządzania WNE UMK od 1973 r. oraz atestacja stanowisk pracy prowadzona od 1986 r. pozwalają na sformułowanie niektórych zasadniczych nieprawidłowości w sposobach kształtowania się aktualnych struktur organizacyjnych w systemie gospodarczym Polski w formie następujących hipotez badawczych:

1) aktualne struktury organizacyjne gospodarki ulegają przeobrażeniom, ale nie zawsze w kierunkach określonych w założeniach reformy (powstanie wspólnot, gwarectw itd.),

2) struktury organizacyjne jednostek nadrzędnych stanowią twory sztuczne, projektowane „metodą analogii”, na zasadzie odbicia struktur tradycyjnych (np. zrzeszenia powielają struktury zjednoczeń itd.),

3) struktury organizacyjne są w wysokim stopniu zhierarchizowane i sformalizowane oraz mało „elastyczne” w działaniu,

4) komórki organizacyjne aparatu zarządzania jednostek działalności podstawowej w większym stopniu realizują obsługę jednostek nadrzędnych, w mniejszym natomiast obsługę własnej jednostki,

5) w strukturach jednostek wyższych stopni instancyjnych występuje przewaga funkcji władczych (rozkazodawczych) nad funkcjami usługowymi w stosunku do jednostek podporządkowanych,

6) w aktualnych strukturach organizacyjnych nie stwierdzono występowania specjalizacji funkcji w takim stopniu, w jakim wymagają tego potrzeby gospodarki i nowoczesnych struktur,

7) struktury organizacyjne ukształtowały się żywiołowo i nigdy nie były projektowane dla konkretnych potrzeb zarządzania danej jednostki, ale pod kątem wymogów centralizacji zarządzania,

8) postawy kratywne kadry kierowniczej wobec organizacji pracy i racjonalizacji gospodarki stanowią istotny hamulec w usprawnianiu, reformowaniu gospodarki (obawa przed utratą „władzy”, przywilejów),

9) aktualne struktury nie są dostosowane do nowoczesnych systemów zarządzania (informatyka w zarządzaniu),

10) struktury zgrupowań branżowych nie sprzyjają racjonalności gospodarczej.^{13*}

¹² Zob. W. Jarzębowski i wsp.: *Badania wewnętrznych struktur i układów organizacyjnych w resorcie przemysłu maszynowego w zakresie wykrycia i eliminacji fikcyjnych układów organizacyjnych nie odpowiadających organizacji rzeczywistej i likwidacji zbędnych ciągów informacyjnych*. Toruń—Warszawa, IOPM i UMK 1978; A. Bednarski: *Problemy organizacyjne w przemyśle spożywczym (układ, przedsiębiorstwo wielozakładowe-zrzeszenie)*, IERiGŻ, Warszawa 1986/87.

^{13*} Zob. M. J. Greniewski: *Struktury organizacyjne a racjonalność gospodarowania (w) Pożądane i faktyczne kierunki ewolucji struktur przemysłu*. PTE, Gdańsk 1986, ss. 59—77.

Weryfikacja powyższych hipotez badawczych w toku badań empirycznych pozwoli na dalsze ustalenie stopnia występowania wymienionych nieprawidłowości. Opracowanie niniejsze nie obrazuje całej złożoności kształtowania się struktur organizacyjnych gospodarki, ale można w świetle powyższego wysunąć konkluzję, że istotne zmiany w kierunku zbliżenia rozwiązań strukturalnych tzw. Centrum do wymogów reformy jeszcze nie nastąpiły. Przed nami trudny i żmudny proces reorganizacji gospodarki, ale o jego powodzeniu zadecydują właśnie struktury organizacyjne. Właściwe ich zaprojektowanie, wdrożenie i społeczna akceptacja pozwolą być może gospodarce wyzwolić potrzebne impulsy do przezwyciężenia kryzysu.

BIBLIOGRAFIA

1. Afanasjew W. G. A.: *Człowiek a proces zarządzania społeczeństwem*. PWE, Warszawa 1986.
3. Bednarski A.: *Funkcjonowanie i bariery rozwoju struktur zarządzania*. IOZDiK, Warszawa 1981.
3. Bednarski A.: *Problemy organizacyjne w przemyśle cukrowniczym (układ przedsiębiorstwo wielozakładowe — zrzeszenie Cukropol), maszynopis powielony*. IER, Warszawa 1987.
4. Emerson H.: *Pierwsze zasady, wyraźne określenie celu*, w zbiorze *Twórcy naukowych podstaw organizacji*. Wybór pism pod red. J. Kurnala, PWE, Warszawa 1972.
5. Greniewski M. J.: *Struktury organizacyjne a racjonalność gospodarowania (w) Pożądanę i faktyczne kierunki ewolucji struktur przemysłu*. PTE, Gdańsk 1986.
6. Gliński B.: *Zarządzanie gospodarką socjalistyczną, logika postępu*, PWE, Warszawa 1980, ss. 62—77, 309—314, 332—394.
7. Jarzębowski W.: *Badanie wewnętrznych struktur i układów organizacyjnych w resorcie przemysłu maszynowego w zakresie wykrycia i eliminacji fikcyjnych układów organizacyjnych nie odpowiadającym organizacji rzeczywistej i likwidacji zbędnych ciągów informacyjnych*. IOPM i UMK, Toruń—Warszawa 1978.
8. Kurnal J.: *Zarys teorii organizacji i zarządzania*. PWE, Warszawa 1969.
9. MacMillan Ch. I.: *The Japanese Industrial System*. Second Revised Edition, Walter de Gruyter, Berlin—New York 1985.
10. Pszczołowski T.: *Organizacja od dołu i od góry*. WP, Warszawa 1978.
11. *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*. PWE, Warszawa 1981.

РЕЗЮМЕ

Предпринята попытка определения некоторых обусловленностей формирования и функционирования организационных структур в экономической системе ПНР. Обсуждая эффективность хозяйственной деятельности, автор не ограничивается организационной точкой зрения (оценок, сформулированных прак-

сеологией), но и принимает во внимание причинно-следственные зависимости между содержанием, с одной стороны, а формой планирования и реализацией экономических целей, с другой.

Согласно идеологическим предпосылкам, социалистическая организация промышленности так должна управлять людьми, чтобы стремясь к достижению определенных целей и экономических эффектов, одновременно выполнить длинный и трудный для операциональности перечень целей „социалистического гуманизма”. Через социотехническую систему сопоставления констатируется огромное множество внутренне противоречивых индивидуальных стремлений и мотивов, вытекающих из принадлежности людей в процессе труда к разным группам — и формальным и неформальным. Это в результате приводит к тому, что кратическая мотивация в макро- и микромасштабе существенно влияет на эффективность управления и рациональность хозяйствования. В основу настоящей статьи легли результаты эмпирических исследований организационных структур в Польше, проведенных автором статьи, и литература по теме работы.

SUMMARY

The paper has undertaken an attempt to show certain conditions for the formation and functioning of organizational structures within the Polish economic system. Discussing the efficiency of management, the article is not limited exclusively to the organizational point of view (estimations formulated by praxeology) but it also takes into consideration causative and consecutive dependencies between the content and the form of planning and realizing the economic goals.

The purpose of a socialist industrial organization, according to ideological assumptions, is to direct people in such a way that while striving at definite economic goals and effects, at the same time a long and difficult list of the goals of "socialist humanism" should be realized. Through a socio-technological frame of reference, the article pointed at a large set of individual contradictory aims and motives which follow from the fact of people belonging to different formal and informal groups in the process of labour. This causes that cratic motivation on macro- and micro- scales exerts a significant influence on the efficiency of managing and rationality of economy. The subject matter of the considerations in the paper was based on literature and the author's own empirical research on organizational structures in Poland.

