

Rafał Kania

DYREKTYWY SPRAWNEGO ZARZĄDZANIA PAŃSTWEM I ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ W POGLĄDACH HENRY FAYOLA

Wprowadzenie

Niezależnie od zajmowanych na przestrzeni dziejów stanowisk dotyczących genezy i istoty państwa oraz jego aparatu, wśród myślicieli różnych epok dominowało przekonanie, że powstanie zorganizowanych form grupowej egzystencji człowieka wynikało z przesłanek użytecznych. Bez względu na to, czy istniejące zbiorowości stanowiły wynik boskiej ingerencji, stosownie do rozumowania reprezentantów doktryn idealistycznych, czy były jedynie efektem naturalnego rozwoju społecznego zgodnie z założeniami materializmu, powstaniu i istnieniu państwa, a także jego aparatu, w szczególności administracji publicznej przyświecał konkretny cel, realizacja określonego katalogu zadań. Wyobrażenia o zakresie oraz formach ich osiągnięcia stanowiły już jednak przejaw indywidualnych preferencji autorów oraz okoliczności i uwarunkowań historycznych, w których tworzyli. Choć wszyscy podzielali przekonanie, że państwo powinno działać sprawnie¹, odmienne przesłanki rozumowania, w szczególności założenia aksjologiczne, prowadziły poszczególnych myślicieli do przedstawiania wielu oryginalnych, często skrajnie odmiennych, recept pozwalających osiągnąć zamierzony efekt. Nie bez znaczenia była także formacja intelektualna, z której się wywodzili, a także poziom rozwoju nauki danej epoki. Należy bowiem pamiętać o powiązaniu myśli polityczno-prawnej z kontekstem kulturowym, w którym była tworzona.

Jak rządzić państwem sprawnie? Na przestrzeni dziejów pojawiło się bardzo wiele różnych propozycji. Jednym z pierwszych poszukujących odpowiedzi na tak sformułowane pytanie był Platon. Filozof ten wskazywał na wyraźną zależność sprawnej realizacji zadań państwa od jakości rządzących nim elit. Rozwiązaniem miała być *sofokra-*

¹ Wykorzystane w tekście artykułu pojęcia: „sprawnie”, „sprawny” użyte zostaną w znaczeniu kolektywnym wypracowanym na gruncie prakseologii. Patrz szerzej: T. Pszczołowski, *Mala encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 179-181. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. VII, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 295 i n.

*cja*². Jeden z twórców realizmu politycznego Niccolo Machiavelli wskazywał na konieczność odrzucenia wszelkich ograniczeń, także etycznych i skoncentrowanie się wyłącznie na skuteczności działań podejmowanych w imię interesu wspólnego, bez oglądania się na ich koszty³. Thomas Hobbes z kolei poszukując odpowiedzi jak zorganizować, a następnie skutecznie zarządzać państwem odwoływał się do ustaleń nauk ścisłych⁴. Na kształcie koncepcji utilitaryzmu Jeremy Benthama zaważyła obserwacja natury człowieka ze szczególnym uwzględnieniem jego instynktownego dążenia do przyjemności i unikania przykrości⁵. Uznawany za twórcę klasycznej szkoły ekonomicznej Adam Smith wiązał sprawne funkcjonowanie państwa i jego aparatu z zasadą ekonomiki działań, podziałem pracy oraz racjonalnym gospodarowaniem dostępnymi zasobami⁶. Przytoczone przykłady nie wyczerpują bogactwa problematyki. Stanowią jedynie próbę zobrazowania różnorodności poglądów pojawiających się na przestrzeni dziejów.

Koncepcje organizacji państwa tworzone w początkach XX w. również potwierdzają ogólną prawidłowość oddziaływania rzeczywistości oraz dorobku innych dyscyplin naukowych na kształt myśli polityczno-prawnej. Wybitny socjolog niemiecki Max Weber; obok wypracowanej koncepcji biurokracji jako optymalnego modelu administracji państwowej, wskazał na występowanie w życiu politycznym dwóch postaw etycznych, etyki przekonań (*gesinnungsethisch*) oraz etyki obowiązku (*verantwortungsethisch*). Druga z wymienionych postaw zakładała racjonalne podejście do realizacji celów państwa. Była przepełniona duchem pragmatyzmu i odpowiedzialności za dobro wspólne. W miejsce nadmiaru emocji i patetycznego *patriotyzmu walczącego* sprawujący władzę powinni koncentrować wysiłki na racjonalności podejmowanych działań⁷.

W pewnym zakresie rozumowanie Webera było zbieżne z rodzącą się nauką refleksją o zarządzaniu, której głównym założeniem było doskonalenie procesów pracy oraz optymalizacja funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Prekursorem tego nurtu był Amerykanin Frederick Winslow Taylor (1856-1915)⁸. Nieustanna interakcja zachodząca między różnymi dyscyplinami naukowymi sprawiła, że wyniki badań poświęconych podmiotom gospodarczym szybko znalazły swoje odzwierciedlenie w myśli polityczno-prawnej. Przykładem tego zjawiska jest recepcja koncepcji francuskiego inżyniera Henry Fayola na grunt rozważań poświęconych funkcjonowaniu aparatu państwowego.

² Patrz szerzej: Platon, *Państwo*, tłum. W. Witwicki, Kęty 2001, s. 186 i n.; tenże, *Prawa*, tłum. M. Maykowska, Warszawa 1960, s. 212 in.

³ Por. N. Machiavelli, *Książe*, tłum. Cz. Nanke, Warszawa 2009, s. 51 in.

⁴ Por. T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954; tenże, *Elementy filozofii*, tłum. Cz. Znamierowski, Warszawa 1956, t. II, s. 177 in.

⁵ Patrz: J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, tłum. B. Nawroczyński, Warszawa 1958, s. 17 in.

⁶ Patrz szerzej: A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tłum. zbiorowe, Warszawa 2007, t. 1, s. 9 i n., 431 i n., t. 2, s. 343 in.

⁷ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. P. Egel i M. Wander, Warszawa 1987, s. 31 in.

⁸ Patrz: F.W. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York 1911.

Henry Fayol – życie i dzieło

Jednym z prekursorów poszukiwań analogii między podmiotami gospodarczymi oraz państwem i administracją publiczną był francuski inżynier i menedżer Henry Fayol (1841-1925). Pochodzący z rodziny mieszczańskiej absolwent szkoły górniczej w Saint-Etienne pracował początkowo jako inżynier w jednej z francuskich kopalń, by ostatecznie w wyniku splotu kilku okoliczności zostać jej dyrektorem, a następnie dyrektorem generalnym grupy kapitałowej działającej w przemyśle ciężkim⁹.

Awans na stanowisko dyrektora kopalni stanowił konsekwencję groźby jej bankructwa spowodowanej silną konkurencją przedsiębiorstw, które dzięki zastosowaniu nowoczesnej technologii defosforyzacji stali, osiągnęły większą efektywność produkcji i ostatecznie przewagę konkurencyjną na rynku. W związku z krytyczną sytuacją rada nadzorcza powierzyła Fayolowi misję przeprowadzenia likwidacji zakładów. Ku zaskoczeniu wszystkich młody inżynier, nie tylko nie dopuścił do likwidacji przedsiębiorstwa, ale w ciągu kilku kolejnych lat doprowadził do jego rozkwitu. Osiągnięcie to było możliwe dzięki bogatemu doświadczeniu praktycznemu, zdobytemu przez Fayola na niższych stanowiskach pracy oraz wypracowaniu na tej podstawie katalogu dyrektyw sprawnego zarządzania, którą sam nazywał „*metodą administracji*”. W konsekwencji, pomimo wykorzystania wyłącznie dotychczasowych zasobów, sama zmiana sposobu zarządzania przedsiębiorstwem pozwoliła na osiągnięcie zdumiewających rezultatów¹⁰.

Jak sam przyznał, nie znając dorobku nauki w zakresie metodologii badań, wypracowana koncepcja stanowiła wyłącznie efekt myślenia zdroworozsądkowego oraz tworzenia uogólnień na podstawie obserwacji, doświadczenia i wnioskowania. Zastosowana metoda badawcza polegała przede wszystkim na skrupulatnym notowaniu wszelkich istotnych faktów i spostrzeżeń dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstwa. Materiał empiryczny gromadził przez kilkadziesiąt lat działalności zawodowej. Konsekwencją dociekań było wydanie w 1916 r. najważniejszego dzieła: *Administracja przemysłowa i ogólna*¹¹.

*Efektom uogólnień teoretycznych było przekonanie, iż właściwe zarządzanie określane przez autora jako „administrowanie”, będące jedną z sześciu grup funkcji wykonywanych w przedsiębiorstwie produkcyjnym, pozwala na osiąganie wysokiej efektywności niezależnie od rodzaju i wielkości organizacji. Podkreślał bowiem uniwersalność dyrektyw nauki o zarządzaniu*¹². Komentatorzy koncepcji Fayola zauważyli, iż jej sformułowanie stało się możliwe dzięki kolejnemu etapowi rewolucji przemysłowej

⁹ Na temat doświadczenia zawodowego Fayola jako menedżera w przedsiębiorstwach branży przemysłu ciężkiego patrz szerzej: J.A. Teslar, *Henryk Fayol i jego teoria administracji*, w: H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, tłum. J.A. Teslar, wyd. II, Warszawa 1947, s. 8. Patrz też: Z. Martyniak, *Historia myśli organizatorskiej. Wybitni autorzy z zakresu organizacji i zarządzania w pierwszej połowie XX w.*, wyd. IV uzup. Kraków 2002, s. 97 in.

¹⁰ J. A. Teslar, dz. cyt., s. 9-10.

¹¹ Dzieło *Administration industrielle et générale* pierwotnie ukazało się w: *Bulletin de la l'Industrie Minérale* w 1916 r.

¹² J.A. Teslar, dz. cyt., s. 9-12.

i rozwojowi wielkich przedsiębiorstw produkcyjnych w drugiej połowie XIX w., w których organizacja była oparta na specjalizacji i podziale pracy¹³.

Uniwersalność teorii zarządzania skłoniła Fayola do sformułowania hipotezy, iż także państwo oraz jego administracja mogą zostać usprawnione dzięki zastosowaniu zaproponowanej metody. Stanowisko to zostało podchwyczone przez środowiska polityczne. Obejmując funkcję premiera Francji Millerand stwierdził: „*Nie pojmuję, aby państwo mogło być administrowane na innych zasadach niż dobrze prowadzone przedsiębiorstwo przemysłowe*”¹⁴. W ten sposób koncepcja zarządzania Fayola, pierwotnie odnosząca się do prywatnych przedsiębiorstw przemysłowych, znalazła swoje odzwierciedlenie w dyskursie politycznym.

Uznając za obiecujący kierunek myślenia o państwie w sposób analogiczny do przedsiębiorstwa produkcyjnego, Fayol podjął szereg studiów poświęconych optymalizacji funkcjonowania aparatu państwowego. Wysilek zaowocował szeregiem publikacji. Jednocześnie zainteresowanie jego koncepcją zataczało coraz szersze kręgi także poza granicami Francji. W uznaniu zasług Fayol został uhonorowany francuską Legią Honorową, orderem Korony Rumuńskiej. Był Wykładowcą Wyższej Szkoły Handlowej w Paryżu. Autorytet myśliciela w dziedzinie zarządzania został również doceniony przez Ligę Narodów. Jej przedstawiciele analizowali przydatność dorobku pomysłodawcy „*metody administracji*” w zakresie studiów poświęconych administracji państwowej¹⁵.

Siła oddziaływania koncepcji Fayola sprawiła, że znalazł wielu naśladowców. Także w odrodzonej II Rzeczypospolitej stojącej przed trudnym wyzwaniem integracji i rozwoju scalonych ziem po ich ponad wiekowej przynależności do struktur państwowych trzech zaborców, myśl francuskiego prekursora nauki o zarządzaniu znalazła wielu propagatorów z racji klarowności i praktycznej przydatności. Warto także podkreślić życzliwość Fayola wobec Polski i Polaków oraz szacunek żywiony dla dorobku polskiego teoretyka myśli organizatorskiej Karola Adamieckiego, a także osiągnięć Instytutu Naukowej Organizacji w Warszawie¹⁶.

Dorobek naukowy i pisarski Fayola można podzielić na trzy obszary. Pierwszy z nich obejmował prace o tematyce przyrodniczej oraz technicznej i był ściśle powiązany z jego działalnością zawodową inżyniera. Drugi obszar dotyczył organizacji i funkcjonowania prywatnych przedsiębiorstw produkcyjnych. Poruszana w tym obszarze problematyka, przede wszystkim uogólnienia teoretyczne, znalazły w znacznej mierze zastosowanie w praktyce organizacji państwa i administracji publicznej, a także przedsiębiorstw sektora publicznego. Trzeci obszar aktywności intelektualnej dotyczył *stricto* zagadnień związanych z funkcjonowaniem administracji państwowej. Szczególnie doniosłe wydaje się wyeksponowanie zjawiska izomorficzności państwa i administracji państwowej oraz podmiotów gospodarczych. Wspomniany aspekt rozważań francuskiego myśliciela stał się inspiracją dla współczesnych poszukiwań na gruncie zarządzania oraz teorii organiza-

¹³ Stanowisko takie zaprezentował inż. W. Varney. Patrz: J. Teslar, dz. cyt., s. 14.

¹⁴ Cyt. za: J.A. Teslar, dz. cyt., s. 13.

¹⁵ Tamże, s. 19-20.

¹⁶ Tamże, s. 26 i n.

cji i kierownictwa w zakresie rozwiązań optymalizacyjnych, mogących znaleźć zastosowanie w administracji publicznej.

Założenia teorii organizacji Fayola

Swoje największe dzieło *Administracja przemysłowa i ogólna* Fayol rozpoczął od stwierdzenia, iż „administracja” (zarządzanie – przyp. R.K.) odgrywa kluczową rolę nie tylko dla powodzenia funkcjonowania przedsiębiorstw komercyjnych, ale również innych podmiotów, w tym organizacji politycznych. Działania związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstw podzielił na sześć grup, czynności: 1) techniczne, 2) handlowe, 3) finansowe, 4) ubezpieczeniowe, 5) rachunkowe, 6) administracyjne. Zauważył przy tym, iż czynności te występują w każdej organizacji niezależnie od jej rodzaju i wielkości¹⁷.

Za kluczowe dla efektywności organizacji francuski myśliciel uznał *czynności administracyjne*. Na administrowanie¹⁸ składają się: *przewidywanie* – antycypowanie przyszłości i tworzenie planów, *organizacja* – tworzenie spójnego systemu poprzez wykorzystanie zasobów ludzkich i materialnych, *rozkazodawstwo* – wydawanie poleceń pracownikom, *koordynacja* – łączenie i harmonizacja współdziałania wszystkich zasobów oraz działań, *kontrola* – czuwanie nad prawidłowym przebiegiem działań stosownie do obowiązujących standardów. Wszystkie wymienione czynności stanowią przedmiot zainteresowania nie tylko kierownictwa, ale przenikają także całą organizację. Fayol podkreślił także, że zarządzanie nie może być mylone z *rządzeniem*, które stanowi sposób prowadzenia organizacji do wyznaczonego celu oraz powiększania korzyści w wyniku racjonalnego wykorzystania dostępnych zasobów. Polegało zatem na dążeniu do uzyskania efektu synergii, wynikającej z optymalnego połączenia wszystkich sześciu funkcji zasadniczych. Tymczasem zarządzanie stanowiło tylko jedną z nich, chociaż rola, jaką odgrywało dla sprawnego funkcjonowania organizacji była szczególna¹⁹.

Aspektami decydującymi o wartości oraz efektywności funkcjonowania organizacji, na które Fayol zwracał szczególną uwagę, były predyspozycje i uzdolnienia indywidualne każdego pracownika oraz poszukiwanie odpowiednich proporcji pomiędzy nimi. Każdej z sześciu grup czynności odpowiadały określone uzdolnienia, które z kolei wynikały z zespołu umiejętności podzielonych na grupy kwalifikacji. Wyróżnił kwalifikacje: 1) *fizyczne*, 2) *umysłowe*, 3) *moralne*, 4) *wykształcenia ogólne* (erudycję – przyp. R.K.), 5) *umiejętności specjalne* dotyczące jednej z wiodących funkcji, 6) *doświadczenie*. Rola każdego z wymienionych czynników zależała każdorazowo od przewagi jednej

¹⁷ H. Fayol, dz. cyt., s. 31 i 33.

¹⁸ Należy wyjaśnić, iż funkcje wymienione przez Fayola, z wyjątkiem rozkazodawstwa, stanowią komponenty jednej z najpopularniejszych współczesnych definicji zarządzania Por.: J. Scot, *The Concise Handbook of Management. A Practitioner's Approach*, New York-London-Oxford 2005, s. 3. W dalszej części rozważań, w celu uniknięcia nieporozumień dotyczących użytego w tekście źródłowym wyrazu *administracja* oraz jego współczesnego znaczenia, w miejsce użytego przez Fayola określenia *czynności administracyjne* zostanie wprowadzone współcześnie używany termin *zarządzanie*.

¹⁹ H. Fayol, dz. cyt., 36-38.

z sześciu zasadniczych funkcji organizacji. Wpływ na zakres ich występowania miała również wielkość organizacji.

W przypadku małych podmiotów wszystkie umiejętności kumulowały się w niewielkiej grupie pracowniczej albo nawet w jednej osobie. Skutek tego poziomu jakości, osiąganego przez poszczególne funkcje, był ograniczony. Z kolei w organizacjach znacznych rozmiarów następowała specjalizacja, ponieważ zakres wszystkich niezbędnych wiadomości przekracza zdolności poznawcze i intelektualne jednej osoby. Jednocześnie pracownicy posiadający określone uzdolnienia mogą zostać lepiej dobrani do poszczególnych funkcji²⁰.

Na bazie prowadzonych obserwacji Fayol przygotował szereg tablic, obrazujących wyniki badań. W pierwszej z nich przedstawił wzajemne proporcje poszczególnych predyspozycji w zestawieniu z sześcioma wyróżnionymi funkcjami organizacji przy jednoczesnym uwzględnieniu zajmowanego stanowiska, począwszy od robotnika, aż do ministra i głowy państwa. Na drugim schemacie zestawiał wnioski dotyczące proporcji między predyspozycjami posiadanymi przez kierowników w zależności od wielkości organizacji, począwszy od przedsiębiorstw bardzo małych, poprzez średnie, aż do wielkich wielozakładowych przedsiębiorstw państwowych²¹.

W efekcie prowadzonych rozważań zbudował także piramidę hierarchicznej podległości od szeregowego pracownika, poprzez pracowników funkcyjnych, kierowników, dyrektorów, ministrów, a na głowie państwa kończąc. Wniosek rozważań brzmiał następująco: „*W przedsiębiorstwach wszelkiego rodzaju uzdolnieniem zasadniczym funkcjonariusza niższego jest uzdolnienie zawodowe, zależne od typu przedsiębiorstwa, natomiast uzdolnieniem najważniejszym głównych kierowników jest uzdolnienie administracyjne*”. Podkreślał przy tym, że umiejętności menedżerskie są powszechne i pożądane niezależnie od rodzaju i wielkości organizacji²².

Formułując powyższe wnioski Fayol zauważył, że nauka umiejętności technicznych osiągnęła poziom zadowalający, podczas gdy aż do początków XX w. brak było jakiegokolwiek próby naukowego uogólnienia i nauczania zarządzania. Tymczasem, jak twierdził, wiedza w tym zakresie stanowi powszechną potrzebę wszystkich ludzi. „*W rodzinie, w sprawach państwowych, konieczność uzdolnienia administracyjnego pozostaje w prostym stosunku do wielkości przedsiębiorstwa, a dla jednostki konieczność ta jest tym większa, im wyższe zajmuje stanowisko*”²³.

Sprawne zarządzanie wymaga identyfikacji szeregu zasad, których elastyczne stosowanie wpływa na wzrost efektywności organizacji. Ich katalog nie jest, zdaniem myśliciela, zamknięty. Każda dyrektywa może uzyskać status zasady i być nią tak długo, jak korzystnie wpływa na funkcjonowanie organizacji. Przy tym, o ile inne funkcje oddziałują na czynniki materialne i techniczne, zarówno jedynym celem, jak i narzędziem funkcji administracji pozostawał zespół pracowników. We wspomnianym katalogu naj-

²⁰ Tamże, s. 39-40.

²¹ Tamże, s. 40 in.

²² Tamże.

²³ Tamże, s. 52

ważniejszych zasad administracji Fayol umieścił: podział pracy, autorytet, dyscyplinę, jedność rozkazodawstwa, jednolitość kierownictwa, podporządkowanie interesów osobistych interesowi ogółu, wynagrodzenie, centralizację, hierarchię, ład, stałość personelu, humanitarne traktowanie pracowników, inicjatywę, zgranie personelu. Z racji delikatności *przedmiotu zarządzania*, czyli człowieka funkcjonującego w organizacji, stosowanie wymienionych zasad stanowi, zdaniem Fayola, trudną sztukę i wymaga szczególnych umiejętności operowania nimi, w szczególności inteligencji, doświadczenia, decyzyjności oraz taktu²⁴.

Przystępując do szczegółowej analizy *zasad ogólnych administracji* myśliciel zauważył, że podział pracy jest zjawiskiem naturalnym i występuje także w świecie przyrody. Jego celem jest osiągnięcie większej efektywności działań zespołowych wynikającej z koncentracji każdej ze współpracujących osób na doskonaleniu ograniczonego zespołu umiejętności. W wyniku zastosowania podziału pracy pojawia się specjalizacja i wyraźne rozgraniczenie kompetencji²⁵.

Równie istotną zasadą było, zdaniem Fayola, dysponowanie autorytetem powiązany z poczuciem odpowiedzialności. Przez autorytet pojmował uprawnienie do rozkazywania oraz zdolność do wzbudzania posłuszeństwa osób zależnych. Myśliciel rozróżnił autorytet *urzędowy* wynikający z zajmowanego stanowiska oraz autorytet *osobisty* będący konsekwencją przymiotów przełożonego, w szczególności inteligencji, wiedzy, doświadczenia, postawy moralnej, dokonania itp. Myśliciel podkreślał, iż autorytet *osobisty* stanowić powinien nieodzowne dopełnienie autorytetu *urzędowego*²⁶.

Autorytet przełożonego w sposób naturalny wywołuje, zdaniem myśliciela, wzrost poczucia odpowiedzialności pracowników. Jego uznanie wynika z uniwersalnej zasady sprawiedliwości, nakazującej akceptować i wspierać działania podejmowane dla dobra wspólnego oraz przeciwdziałać sytuacjom wywołującym przeciwne skutki. Umiejętność ponoszenia odpowiedzialności jest rodzajem odwagi wzbudzającej szacunek. W prywatnym biznesie łączy się z odpowiednią gratyfikacją. Inaczej jest w organizacji państwowej. Dokonując porównania Fayol wskazał, że funkcjonariusze państwowi nie ponosząc bezpośredniej odpowiedzialności, otrzymują dużo niższe wynagrodzenie. Powszechnym jednak zjawiskiem jest obawa ludzi przed odpowiedzialnością, przy jednoczesnym pożądaniu władzy. Strach paraliżuje inicjatywę oraz osobiste zalety i umiejętności. Kluczową cechą przełożonego powinna być zatem umiejętność brania na siebie odpowiedzialności, a także zdolność uczenia podwładnych takiej postawy. Fayol wskazywał, że właściwa postawa moralna kierownika, niewynikająca z wyboru ani z prawa własności, stanowi także najlepsze zabezpieczenie przed nadużyciami władzy²⁷.

Kolejną zasadą *ogólną administracji* była dyscyplina, przez którą myśliciel rozumiał *posłuszeństwo, pilność, pracowitość, zachowanie się i zewnętrzne oznaki uszanowania*... Poziom dyscypliny pracowników jest uzależniony od postawy przełożonego.

²⁴ Tamże, s. 55-56.

²⁵ Tamże, s. 56-57.

²⁶ Tamże, s. 58.

²⁷ Tamże, s. 58-59.

Utrzymanie dyscypliny jest, obok *rozkazodawstwa*, wspierane przez *przepisy*. Powinny być one jasne i co jest szczególnie trudne do osiągnięcia, akceptowane zarówno przez normodawcę, jak i adresatów. Elementem instrumentarium wpływającego na utrzymanie dyscypliny było również uprawnienie do stosowania sprawiedliwych kar²⁸.

Kluczowym warunkiem skutecznego funkcjonowania organizacji była także *jedność rozkazodawstwa*, polegająca na wykonywaniu poleceń wydawanych wyłącznie przez jednego, wyraźnie wskazanego, przełożonego. Brak zastosowania przytoczonej zasady prowadzi do chaosu, rozprzężenia i konfliktów. Fayol zauważył, że *dwoistość rozkazodawstwa* jest zjawiskiem bardzo częstym, dotyczącym zarówno małe przedsiębiorstwa, jak i państwa. Sprzeczne polecenia płynące ze strony więcej niż jednego podmiotu decyzyjnego, nie tylko wpływają na dezorientację podwładnych, ale również osłabiają autorytet kierownictwa²⁹.

Z omówioną zasadą wiązała się ściśle kolejna, *jedność kierownictwa*, wyrażana syntetycznie przez Fayola w stwierdzeniu: „*Jeden przełożony i jeden program całokształtu prac – jeden i drugi zdążający do tego samego celu*”. Podkreślał, iż zasad tych nie należy mylić. Druga z nich bowiem dotyczy jednoznacznego celu wytyczonego całemu zespołowi stosownie do przyjętego spójnego planu działania³⁰.

Dla powodzenia wysiłku zbiorowego niezbędne jest odrzucenie partykularyzmów i podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu. Fayol wskazywał, iż pomimo oczywistości tej dyrektywy, często ignorancja, ambicja, egoizm, lenistwo, słabość charakteru powodują zmianę priorytetów. Sposobem rozwiązania konfliktu interesów mogło być powiązanie interesu indywidualnego z interesem zbiorowym oraz pozytywny przykład przełożonego, właściwe regulacje prawne i stały nadzór. Ponadto skutecznym sposobem motywowania podwładnych do wyczerpanej pracy na rzecz dobra organizacji było wprowadzenie sprawiedliwego systemu wynagradzania³¹.

Kolejna zasada *ogólna administracji* – centralizacja wpływała, zdaniem Fayola, z porządku prawno-naturalnego. Podobnie jak w każdym żywym organizmie istnieje jeden ośrodek decyzyjny, kierujący wszystkimi organami zwierzęcia, również w każdej organizacji kierownictwo powinno zostać skoncentrowane w jednym miejscu. Centralizacja nie stanowi jednak samodzielnie o efektywnym bądź nieskutecznym funkcjonowaniu organizacji. Decyduje o tym zachowanie właściwych proporcji między sprzecznymi tendencjami, centralizacją i decentralizacją. Wzajemna relacja powinna być określana indywidualnie w każdym przypadku po uwzględnieniu przesłanek i okoliczności istotnych dla organizacji. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera określenie dopuszczalnego zakresu delegacji uprawnień na niższy poziom kierownictwa. W znacznej mierze ilość przekazanych uprawnień stanowi wypadkową predyspozycji kierownika oraz sytuacji organizacji³².

²⁸ Tamże, s. 59-61.

²⁹ Tamże, s. 61-63.

³⁰ Tamże, s. 63-64.

³¹ Tamże, s. 64 in.

³² Tamże, s. 73-74.

Hierarchia czyli „*seria przełożonych – od władzy wyższej aż do funkcjonariuszy niższych*” stanowiła istotę kolejnej zasady. Liczba przełożonych decyduje o długości służbowej drogi obiegu informacji w organizacji. W konsekwencji im więcej stopni w hierarchii, tym dłuższa ścieżka do pokonania. W celu usprawnienia komunikacji myśliciel zaproponował wprowadzenie drobnej korekty, nazwanej później od nazwiska twórcy *kładką Fayola*. Było to proste rozwiązanie pozwalające po uzyskaniu zgody przełożonych, na bezpośredni kontakt komórek organizacyjnych, znajdujących się w różnych pionach podległych temu samemu kierownictwu. Dzięki zastosowaniu tego rozwiązania, zdaniem myśliciela, pobudzona zostanie aktywność wszystkich członków organizacji, niezależnie od zajmowanego stanowiska³³.

Analizując problem hierarchizacji w kontekście interesu grupowego Fayol dostrzegł, że im większa organizacja tym trudniej uchwycić jej członkom istotę interesu wspólnego. Zagrożenie to dotyka w szczególności organizacje państwowe. W rozbudowanej administracji państwowej najwyższy zwierzchnik oraz dobro wspólne pozostają abstrakcyjnymi konstrukcjami, pozbawionymi realnego przełożenia na wykonywane obowiązki jednostek. W konsekwencji niżsi funkcjonariusze państwowi koncentrują się na sztywnym wykonywaniu wąsko rozumianych obowiązków służbowych oraz ścisłym przestrzeganiem drogi służbowej. Sposób zapobiegania negatywnym konsekwencjom omawianego zjawiska Fayol widział w permanentnym eksponowaniu interesu wspólnego przez władze centralne, w szczególności przez głowę państwa. Jednocześnie podkreślił, iż zarówno nadmierny formalizm w zakresie przestrzegania drogi służbowej, jak i nieuzasadnione jej pomijanie, generuje szereg problemów dla właściwego funkcjonowania aparatu państwowego³⁴.

Istotę ładu, będącego kolejną zasadą *ogólną administracji*, w zakresie odnoszącym się do społeczeństwa Fayol definiował krótko. „*Miejsce dla każdego człowieka, a każdy człowiek na swoim miejscu*”. Każda osoba powinna mieć wyraźnie wyznaczone miejsce i zadania w organizacji. Ponadto predyspozycje każdego funkcjonariusza powinny odpowiadać miejscu i roli, do jakich został przydzielony. Aby uzyskać optymalny ład niezbędne jest zręczne wykorzystanie dwóch *czynności administracyjnych*: dobrej organizacji oraz właściwego doboru ludzi. *Ład społeczny* wymaga szczegółowej znajomości potrzeb i środków organizacji. Znalezienie równowagi między tymi czynnikami myśliciel uznawał za bardzo trudne. Praktyczna implementacja przytoczonej formuły stawała się szczególnie skomplikowana w organizacjach państwowych. „*Jest to odpowiedzialność narodu wobec wszystkich i wobec każdego z osobna, jest to przewidzieć los każdego, jest to solidarność a zarazem cała kwestia społeczna*”³⁵.

Kolejne dwie zasady, *ludzkość w obchodzeniu się oraz stałość personelu* wiązały się z przekonaniem o roli, jaką dla efektywnej realizacji celów spełnia przywiązanie członków do organizacji. Uzyskanie oczekiwanego zaangażowania i poświęcenia pracowników wymaga ich odpowiedniego traktowania. Humanitarne podejście do pod-

³³ Tamże, s. 75-76.

³⁴ Tamże, s. 75-77.

³⁵ Tamże, s. 79-80.

władnych wynika, zdaniem Fayola, z połączenia przychylności i sprawiedliwości. Z kolei długotrwałe wykonywanie określonych obowiązków wpływa na osiągnięcie biegłości. Częste zmiany zadań oraz delegowanie pracowników do innych komórek organizacyjnych powodują, że określone czynności nie są wykonywane właściwie. Według myśliciela średnio uzdolniony kierownik długotrwałe wykonujący swoje obowiązki ma dla organizacji dużo większą wartość, aniżeli kierownik mający wybitne uzdolnienia wykonujący ciągle nowe zadania. Najlepszym rozwiązaniem, zdaniem Fayola, jest zapobiegliwość w zakresie przeprowadzania naturalnych, kontrolowanych zmian na stanowiskach pracy³⁶.

Stalność personelu wpływa na jego *zgranie*, które stanowiło kolejną zasadę *ogólną administracji*. Myśliciel uważał, iż w jedności i harmonii drzemie siła. Uzyskanie tego efektu zależy od przeciwdziałania dwóm zagrożeniom: różnicowaniu sytuacji podwładnych w imię dewizy *divide et impera* oraz nadmiarowi biurokracji, w szczególności bezzasadnemu zastępowaniu kontaktów bezpośrednich przez korespondencję pisemną³⁷.

Ostatnią z wymienionych zasad była *inicjatywa*. Jej istota polegała na szczególnym rodzaju poczucia spełnienia osobistego, odczuwanego przez inteligentnego człowieka, które wynika z obmyślenia oraz skutecznej realizacji planu działania prowadzącego do celu. Aby osiągnąć zamierzony efekt konieczne jest dysponowanie kreatywnością i pomysłowością oraz umiejętnością sprawnego działania. Niezależnie od zajmowanego miejsca w hierarchii społecznej *gorliwość i ruchliwość* pracowników wzrasta dzięki inicjatywie. Ich kreatywność łączy się z inicjatywą kierownika wspólnie tworząc siłę organizacji, która nabiera szczególnego znaczenia w sytuacjach kryzysowych. Jednak aby ten efekt uzyskać, potrzebne jest rozsądne i przemyślane działanie kierownika, który musi poczynić *ofiare z miłości własnej*, aby poprzez ograniczenie posiadanej kompetencji bezpośredniego oddziaływania na zachowania podwładnych pozostawił im swobodę niezbędną do kreatywnego działania³⁸.

Czynniki administracji według Fayola

Kolejną część dzieła myśliciel poświęcił pięciu kategoriom działań składających się na „*funkcję administracyjną: przewidywaniu, organizacji, rozkazodawstwu, koordynacji, kontroli*”. Swoje rozważania rozpoczął od analizy istoty *przewidywania*, czyli planowania. Czynność tą definiował jako antycypację zdarzeń przyszłych połączoną z jednoczesnymi próbami jej kreowania. Najskuteczniejszym narzędziem do tego celu, zdaniem Fayola, miało być przygotowywanie programów działania. Dokument tego rodzaju zawierać powinien cel, do osiągnięcia którego dąży organizacja, wyznaczać drogę do jego realizacji oraz niezbędne do tego zasoby. Dzięki programom działania możliwe staje się precyzyjne formułowanie oczekiwań oraz osiągalnych celów. Dobry program działania powinien charakteryzować się następującymi cechami: *jednością*, ciągłością, elastyczno-

³⁶ Tamże, s. 80-82.

³⁷ Tamże, s. 82-83.

³⁸ Tamże.

ścią oraz dokładnością. Z uwagi na rozpiętość czasową, działania przewidziane w bliższej przyszłości kreślone są dokładniej, podczas gdy wydarzenia odleglejsze uzyskują jedynie rys przybliżony. Ponadto horyzont czasowy wpływa na podział programów na roczne, dziesięcioletnie i specjalne. Suma planów stanowi ogólny program organizacji³⁹.

Opracowanie poprawnego programu działania wymaga od kierownictwa: umiejętnego wykorzystania potencjału pracowników, aktywności, odwagi cywilnej, doświadczenia wynikającego z długotrwałego zajmowania stanowiska, odpowiednich kompetencji merytorycznych, doświadczenia biznesowego. Fayol zauważył przy tym, że o ile rodziny francuskie stanowią wzór planowania i organizacji, o tyle działania w tym zakresie rządu narodowego są nieudolne. Krytykując wytknął elitom władzy, iż plany roczne rzadko są realizowane w terminie, natomiast opracowanie planów wieloletnich w ogóle należy do rzadkości. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywał w ciągłych zmianach na stanowiskach ministerialnych oraz braku poczucia odpowiedzialności za podejmowane działania osób zajmujących stanowiska kierownicze w państwie⁴⁰.

Kolejny element funkcji administracji – *organizacja*, to proces tworzenia uporządkowanej całości przy wykorzystaniu materiałów, narzędzi, środków finansowych oraz personelu. Szczególne znaczenie posiada organizowanie zespołu pracowników. Począwszy od najprostszycy, aż po złożone organizacje sfery publicznej obejmujące miliony jednostek, zespół pracowników ma do wykonania szereg *zadań administracyjnych*⁴¹. *Integralnym elementem organizacji jest wprowadzenie ustroju zespołu pracowników*, który według Fayola zależy wyłącznie od liczebności zespołu. Wraz ze wzrostem pracowników, rośnie liczba poziomów w hierarchii, a tym samym liczba kierowników różnego szczebla. Pojawia się także konieczność utworzenia wyspecjalizowanych organów w ramach złożonej organizacji⁴².

Efektywność funkcjonowania organizacji złożonych jest w znacznej mierze uzależniona od jakości kadry kierowniczej. Zdaniem Fayola, idealny kierownik powinien posiadać katalog pożądanych cech. Zaliczył do nich: „1) *Zdrowie i tężyznę fizyczną*; 2)

³⁹ Tamże, s. 86-87.

⁴⁰ Tamże, s. 98 in.

⁴¹ Fayol stwierdził, iż właściwie zorganizowany zespół pracowników powinien: 1) *czuwać nad tym, aby program działania był opracowany po dojrzałej rozwadze i ściśle wykonywany*; 2) *czuwać, aby program społeczny i organizm materialny były uzależnione od celu, środków i potrzeb przedsiębiorstwa*; 3) *powołać do życia jedną i jednolitą dyrekcję, kompetentną i energiczną*; 4) *uzgadniać czynności i koordynować wyniki*; 5) *formułować decyzje jasno, ściśle i dokładnie*; 6) *zabiegać o dobór pracowników; każdy wydział musi mieć na czele człowieka kompetentnego i czynnego, każdy funkcjonariusz musi być na tym miejscu, na którym może oddać najwięcej usługi*; 7) *określić jasno obowiązki i zakres władzy*; 8) *podnieść zmysł inicjatywy i poczucie odpowiedzialności*; 9) *sprawiedliwie i odpowiednio wynagradzać oddane usługi*; 10) *podjąć środki zaradcze przeciw błędom i pomyłkom*; 11) *zmusić wszystkich do przestrzegania dyscypliny*; 12) *czuwać nad tym, aby interesy osobiste były podporządkowane interesowi przedsiębiorstwa*; 13) *zwracać szczególną uwagę na jedność rozkazodawstwa*; 14) *przestrzegać ładu materialnego i ładu społecznego*; 15) *kontrolować i polecać podwładnym kontrolowanie wszystkich działów pracy*; 16) *zwalczać naruszanie przepisów, formalizm biurokratyczny i plagę pisaniny bez potrzeby*. Tamże, s.103-104.

⁴² Tamże, s. 105 in.

*Inteligencję i teźyznę umysłową; 3) Przymioty moralne: wolę rozsądną, silną, wytrwałą, ruchliwość, energię w razie potrzeby, rozmach; odwagę podejmowania odpowiedzialności, poczucie obowiązku, troskę o interes ogólny; 4) Poważne wykształcenie ogólne; 5) Zdolności administracyjne (...); 6) Ogólną znajomość wszystkich funkcji zasadniczych; 7) Możliwie szerokie kompetencje w zakresie zawodu specjalnego, typowego dla przedsiębiorstwa*⁴³. Pierwsze sześć z wymienionych obszarów jest tożsame dla wszystkich kierowników, niezależnie od wielkości i rodzaju organizacji. Najczęściej o początkowym awansie na stanowisko kierownicze decydują zdolności zawodowe, jednak do mistrzostwa w zarządzaniu organizacjami wybitni menedżerowie i przywódcy dochodzą ostatecznie dzięki przymiotom ogólnym, a kluczowe pozostają *zdolności administracyjne*. Zauważył także, iż ze względu na skalę czynników wymagających uwzględnienia w wielkich organizacjach posiadanie wszystkich wymienionych kompetencji staje się przymiotem bardzo rzadkim. Sytuacja ta w praktyce uniemożliwiałaby kierowanie takimi podmiotami. Dlatego ich kierownik dysponuje wsparciem sztabu⁴⁴.

Integralnym elementem działań organizacyjnych jest, zdaniem myśliciela, *dobór personelu*. Działanie to zmierza do uzyskania pożądanego składu osobowego zespołu z punktu widzenia predyspozycji i kompetencji poszczególnych członków. Fayol podkreślał, że o ile konsekwencje niewłaściwego doboru pracownika na stanowisku szeregowym wydają się mało znaczące, o tyle nieodpowiedni wybór funkcjonariuszy wyższego rzędu bywa brzemienny w skutkach. Za rzecz szczególnie doniosłą uznawał troskę o niepopękanie błędów podczas wyboru najwyższych kierowników, w tym kierownictwa państwa⁴⁵.

Obok rodziny, kreującej w sposób naturalny nabywanie kompetencji związanych z *funkcją administrowania*, szczególna rola w tym zakresie powinna przypaść państwu, które dotychczas lekceważyło ten obowiązek. Pomimo, iż w wielkich organizacjach państwowych *czynniki administracji* nabierają szczególnego znaczenia, zdaniem Fayola, obowiązujący we Francji system doboru urzędników prowadził do oddawania władzy ludziom niekompetentnym i nieprzygotowanym do pełnienia tak odpowiedzialnej służby oraz wiążącą się z nią koniecznością realizacji wielu trudnych zadań. W konsekwencji tego zjawiska jakoś funkcjonowania administracji przybierała skrajne postaci, które stanowią zazwyczaj konsekwencję naturalnych predyspozycji rządzących. Nie mają natomiast nic wspólnego z racjonalnym i przemyślanym kierowaniem państwem⁴⁶.

Trzecią z wymienionych kategorią *czynności administracyjnych* było *rozkazodawstwo*. Jego głównym celem było sterowane inicjowanie działań ukonstytuowanego zespołu pracowników. Wydawanie poleceń zostaje podzielone między kierowników różnego szczebla i zmierza do osiągnięcia maksymalnej efektywności podwładnych. Przy tym *sztuka rozkazywania* wynika z przymiotów osobistych kierownika oraz znajomości *podstawowych zasad administracji*. W tym celu przełożony musi dokładnie znać pod-

⁴³ Tamże, s. 130-131.

⁴⁴ Tamże, s. 128 i n.

⁴⁵ Tamże, s. 138-139.

⁴⁶ Tamże, s. 161-162.

władnych, usuwać z zespołu jednostki niespełniające oczekiwań, mieć wiedzę na temat umów wiążących organizację i pracowników. W miejsce wymuszania posłuszeństwa strachem i represjami powinien dawać dobry przykład, przeprowadzać systematyczne kontrole podległego zespołu, unikać nadmiernego zaabsorbowania szczegółami, działać na rzecz wytworzenia ducha pracowitości, kreatywności oraz zaangażowania⁴⁷.

Przedostatnim *czynnikiem administracji* wymienionym przez Fayola była koordynacja. Myśliciel interpretował ten zakres działań menedżerskich, jako tworzenie harmonii między wszystkimi częściami składowymi organizacji, mającej wpływać na sprawność jej funkcjonowania oraz umożliwiającej osiągnięcie wyznaczonych celów. We właściwie skoordynowanej organizacji każdy wydział współpracuje sprawnie z innymi, wszystkie komórki posiadają dokładną wiedzę o zadaniach i celach oraz o zakresie współpracy z innymi komórkami, a bieżące programy działań są permanentnie korygowane w celu dostosowania do zmieniających się okoliczności. Zdaniem myśliciela najprostszym sposobem uzyskania właściwej koordynacji są cykliczne spotkania i narady kadry kierowniczej⁴⁸.

Ostatnim elementem kompetencji *administracji* była kontrola, zamiennie określana przez Fayola jako *nadzór*. Czynności podejmowane w ramach tego zadania polegały na weryfikacji zgodności realizowanych działań z przyjętym *programem*, *wydanymi rozkazami i ustalonymi zasadami*. Biorąc pod uwagę przewidziane działania władcze wykonywane w tym obszarze wydaje się, że ich zakres bardziej odpowiadał współczesnej kontroli niż nadzorowi. Nie obejmował bowiem możliwości bezpośredniej ingerencji w działanie ocenianego podmiotu. Fayol wskazywał natomiast, że zakres kontroli powinien uwzględniać parametry stosowane w ramach wszystkich sześciu podstawowych funkcji organizacji. Kontroler wykonujący swoje obowiązki powinien być bezstronny i kompetentny, a także odznaczać się wysokim poczuciem obowiązku oraz taktem⁴⁹.

*Teoria administracji w zastosowaniu do państwa*⁵⁰

Obok uniwersalnych wniosków dotyczących wszystkich organizacji oraz istoty kierownictwa Fayol znaczną część swoich rozważań poświęcił szczególnym rodzajom organizacji, państwu oraz administracji państwowej, a także funkcjonowaniu szeroko rozumianego sektora publicznego. Przechodząc kolejne etapy praktycznego i teoretycznego rozwoju w naturalny sposób dotarł do najbardziej złożonej formy organizacyjnej. Podkreślał przy tym, że podstawową zasadą opracowanej *metody administracji*, jest akcentowanie doniosłości kierownictwa, którego znaczenie wzrasta wraz z wielkością organizacji. Żadna z nich, także państwo, nie może właściwie funkcjonować bez odpowiedniego kierownictwa⁵¹.

⁴⁷ Tamże, s. 162 i n.

⁴⁸ Tamże, s. 170-172.

⁴⁹ Tamże, s. 176 i n.

⁵⁰ Tytuł odczytu H. Fayola wygłoszonego w Brukseli w dniu 13 września 1923 r.

⁵¹ A. Fayol, *Teoria...*, s. 183-185.

Fayol podkreślił istnienie powszechnych prawidłowości związanych z organizacją najwyższego kierownictwa we współczesnych państwach. W każdym z nich można wyodrębnić *prezesa ministrów, ministrów i dyrektorów*. Premier sprawuje władzę nad całym *przedsiębiorstwem rządowym*. Jego zadaniem jest kierowanie nim do wyznaczonego celu przy wykorzystaniu dostępnych zasobów oraz czuwanie nad wypełnianiem wszystkich funkcji podstawowych przez państwo i jego aparat. Jednocześnie jest przełożonym ministrów, którzy z kolei są zobowiązani zapewnić właściwe funkcjonowanie podległych im pionów administracji państwowej. Z kolei każdy podległy ministrowi dyrektor ma za zadanie zapewnić właściwe funkcjonowanie kierowanego urzędu⁵².

Z racji ogromnych rozmiarów organizacji państwowych rola najwyższego kierownictwa koncentruje się głównie na pięciu obszarach *administracji: przewidywaniu, organizowaniu, rozkazodawstwie, koordynacji, kontroli*. Działania te powinny być każdorazowo wykonywane z uwzględnieniem czternastu *zasad ogólnych administracji*. Ponadto dyrektorzy mają obowiązek wypełniać polecenia właściwego ministra. Ministrowie z kolei powinni dostosować się do dyrektyw formułowanych przez szefa rządu. Na premierze, który został postawiony na szczycie hierarchii aparatu administracyjnego, spoczywa obowiązek troski o dobro całego państwa, stosownie do zaufania jakim został obdarzony przez prezydenta i parlament. Z tego względu posiada on swobodę w zakresie konstruowania swojego gabinetu. Jednocześnie zakres podległych spraw oraz inne obowiązki tradycyjnie związane ze stanowiskiem szefa rządu, przekraczają możliwości fizyczne i intelektualne jednego człowieka. Dlatego w swoich działaniach posiłkuje się sztabem, komórką organizacyjną występującą wyłącznie w organizacjach o znacznych rozmiarach. Ponadto pomocne, zdaniem myśliciela, w efektywnym wykonywaniu obowiązków premiera jest wykorzystanie szeregu dokumentów takich jak: 1) *studia ogólne* zawierające *część historyczną*, informacje o sytuacji bieżącej oraz prognozy na przyszłość; 2) *programy działania*; 3) *raporty*; 4) *protokoły konferencji kierowników wydziałów*; 5) *wykresy i schematy organizacyjne*. Dzięki wykorzystaniu wszystkich wymienionych zasad i instrumentów realne staje się usunięcie dwóch podstawowych przyczyn niewłaściwego funkcjonowania aparatu państwowego: braku odpowiedzialności funkcjonariuszy państwowych oraz braku wzajemnego zaufania *władz kierujących*⁵³.

*Kontynuując swoje rozważania Fayol zwrócił uwagę na zakres predyspozycji niezbędnych do sprawowania najwyższych urzędów państwowych. Dyrektorom, obok ogólnych kompetencji menedżerskich, przydatne są: wiedza zawodowa związana z profilem działalności kierowanej organizacji, wiadomości podstawowe z zakresu wszystkich funkcji podstawowych oraz doświadczenie wynikające ze stałego, co najmniej dziesięcioletniego, zajmowania stanowiska. Powinni także dysponować efektywnie funkcjonującym sztabem i środkami pomocniczymi administracji*⁵⁴.

Minister również powinien posiadać zespół kompetencji menedżerskich oraz bardzo obszerną wiedzę merytoryczną w zakresie spraw znajdujących się w obszarze

⁵² Tamże, s. 186.

⁵³ Tamże, s. 187 i n.

⁵⁴ Tamże, s. 194-195.

zadań podległego resortu. Tymczasem, jak zauważył Fayol, w praktyce nie wymagano od ministrów zarówno posiadania wiedzy z obszaru zadań ministerstwa, jak również stałego zajmowania stanowiska. Brak spełnienia drugiego z warunków stanowił naturalną konsekwencję systemu rządów parlamentarno-gabinetowych ówczesnej Francji. Zauważył, że istniejący system polityczny wymuszał natomiast posiadanie szczególnych umiejętności retorycznych, przydatnych w wystąpieniach parlamentarnych. Każdy minister dysponował również sztabem i *środkami administracyjnymi*⁵⁵.

*Premier, zdaniem myśliciela, powinien być przede wszystkim dobrym menedżerem. Przy tak znacznej różnorodności zagadnień związanych z kierowaniem państwem, nie można bowiem wymagać od niego, aby posiadał wiedzę na temat wszystkich kwestii szczegółowych. Powinien dysponować natomiast kompetencjami retorycznymi oraz doświadczeniem politycznym, które przy jednoczesnym pełnym wykorzystaniu potencjału tkwiącego w sztabie oraz środkach administracyjnych pozwala na skuteczne rządzenie. Sztab premiera powinien składać się z: sekretariatu, doradców, organu kontrolującego i rady ulepszeń*⁵⁶.

W dalszej części rozważań Fayol odniósł założenia opracowanej teorii administracji do rzeczywistości politycznej Francji. Wskazał, iż gabinet premiera liczy kilkunastu ministrów i kilku podsekretarzy stanu. Obok kierowania tak liczną grupą bezpośrednich podwładnych, szef rządu kieruje również bezpośrednio jednym z najważniejszych ministerstw. Myśliciel zauważył także, że gdyby nie zasoby kierowanego ministerstwa, premier nie dysponowałby zapleczem lokalowo-technicznym wykorzystywanym do pracy własnego sztabu. Za konieczną dla poprawy sprawności zarządzania uznawał rezygnację z osobistego kierowania ministerstwem oraz redukcję bezpośrednich podwładnych czyli ministrów, z kilkunastu do kilku⁵⁷.

Fayol podkreślał, że ministrowie rządu francuskiego rzadko bywają dobrymi menedżerami, ponieważ zazwyczaj nie mają okazji nauczyć się wcześniej kierowania, organizowania, rozkazywania, koordynowania i kontrolowania. Rzadko również dysponują przygotowaniem merytorycznym, adekwatnym do zadań kierowanego resortu. Przejmując obowiązki nowi ministrowie nie mają odpowiedniego czasu, aby nauczyć się niezbędnych umiejętności oraz uzyskać wiedzę o sprawach, za które mają ponosić odpowiedzialność. Nie dysponują również sztabem wspierającym. Ponadto myśliciel dostrzegał brak koordynacji w zakresie współpracy między ministerstwami. Taki stan rzeczy często uniemożliwiał podjęcie jakichkolwiek prób reform. Podobne zarzuty myśliciel formułował pod adresem wielu kierujących urzędami państwowymi. Podsumowując stwierdził: „Trzeba mieć to przeświadczenie, że jeśli wszelkie możliwe ulepszenia mogą być przeprowadzone przy dobrej dyrekcji, to ze złą dyrekcją nie można dokonać żadnej poważnej reformy”⁵⁸.

⁵⁵ Tamże, s. 195.

⁵⁶ Tamże, s. 196.

⁵⁷ Tamże, s. 196-197.

⁵⁸ Tamże, s. 199-200.

Zdaniem Fayola istotnym wsparciem dla kierownictwa państwa, analogicznie do innych organizacji, mogłaby być *rada ulepszeń*. Głównym zadaniem tego ciała doradczego powinno być poszukiwanie usprawnień zmierzających do optymalizacji funkcjonowania państwa i jego organów stosownie do zmian w rzeczywistości⁵⁹.

Myśliciel zauważył, iż wszelkie reformy napotykają zazwyczaj na opór osób niekompetentnych, popadających w rutynę oraz przedkładających własne egoistyczne interesy ponad dobro wspólne. Aby przeprowadzić zmiany i złamać opór niechętnych konieczna jest nieustanna praca oraz wykazywanie się silną wolą. Doraźne działania, w których władza najwyższa uczestniczy wyłącznie w ograniczonym zakresie, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Negatywne efekty podejmowanych wysiłków stają się bardziej prawdopodobne w związku z brakiem odpowiedniej perspektywy właściwej długofalowym planom strategicznym. Najwyżsi funkcjonariusze państwowi zbyt zostają pochłonięci bieżącą pracą oraz zajmują swoje stanowiska zbyt krótko, aby mogli kierować studiami poświęconymi antycypacji odległej przyszłości. Wymienionym zagrożeniom mogłoby zapobiegać ustanowienie stałych *rad ulepszeń* przy najwyższych urzędnikach państwowych⁶⁰.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jak przekonać opinię publiczną do konieczności stałego reformowania administracji państwowej, a co za tym idzie także państwa, Fayol odwołał się do zasady ekonomiki działań, której efekty dają się skwantyfikować w postaci środków finansowych. W ten sposób można bardziej obrazowo przedstawić trudno uchwytnie zjawisko, jakim niewątpliwie jest sprawność aparatu państwowego. Zauważył, że funkcjonowanie administracji rzadko przybiera formę skrajną, jest bardzo złe albo bardzo dobre. Najczęściej plasuje się gdzieś między skrajnościami. W każdym zatem przypadku znajdzie się miejsce na wprowadzenie usprawnień, skutkujących obniżeniem kosztów funkcjonowania administracji⁶¹.

Obok bezpośrednich kosztów generowanych przez niesprawnie funkcjonującą administrację Fayol wskazał na inną negatywną konsekwencję, ujemny wpływ skutków jej działań na gospodarkę narodową. Odwołując się do konkretnych wyników analiz prowadzonych przez Najwyższy Komitet Badań oraz Komisję Oszczędnościową myśliciel podkreślił, że dzięki usprawnieniom w administracji oszczędzone środki finansowe wpłyną pośrednio na obniżenie podatków, wzrost produkcji oraz obniżenie kosztów życia obywateli. Obciążenia przeciętnej rodziny francuskiej wynikające z opodatkowania, z którego według szacunków ponad 800 franków rocznie było przeznaczane na utrzymanie państwa, mogłyby ulec znacznej redukcji dzięki optymalizacji funkcjonowania aparatu państwowego. Ten stan rzeczy pokazuje konieczność reformy administracji, a także jak wiele państwo ma do zrobienia w zakresie podniesienia efektywności zarządzania miernem publicznym⁶².

⁵⁹ Tamże, s. 201.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ Tamże, s. 203-204.

⁶² Tamże, s. 205-207.

Kończąc swoje rozważania Fayol stwierdził, iż „zasadniczym warunkiem dobrego funkcjonowania urzędów państwowych jest dobra dyrekcja generalna i że dobra dyrekcja generalna wymaga dobrego sztabu i dobrych środków pomocniczych administracji”⁶³.

Wnioski

Koncepcja Fayola znalazła bardzo podatny grunt w praktyce życia publicznego. Dla przykładu warto wspomnieć o silnym oddziaływaniu poglądów myśliciela na wizję budowy odradzonej II Rzeczypospolitej, w tym zaangażowanie państwa w rozwój gospodarki. Dość wspomnieć chociażby budowę Centralnego Okręgu Przemysłowego⁶⁴. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań bardziej istotne wydaje się odzwierciedlenie jego refleksji w myśli politycznej oraz administracyjnej.

Uniwersalność i ponadczasowość założeń koncepcji Fayola, zawierającej dyrektywy sprawnego zarządzania niezależnie od wielkości organizacji, w tym także państw, pozwoliła na jej popularyzację nie tylko w okresie międzywojennym. Znalazła również akceptację komunistycznych władz Polski Ludowej. Część założeń była bowiem zbieżna z obowiązującą ówczesnie koncepcją państwa zcentralizowanego oraz jego centralnie planowanej gospodarki. W konsekwencji tego stanu rzeczy nawiązania do koncepcji francuskiego myśliciela odnajdziemy w wielu publikacjach tego okresu poświęconych teorii organizacji i kierownictwa oraz nauce administracji. Także treść oraz systematyka licznych podręczników akademickich w istotnym zakresie odwołuje się do systematyki wyводу Fayola⁶⁵.

Żywot koncepcji Fayola nie skończył się wraz z upadkiem komunizmu i powstaniem III Rzeczypospolitej. Nieco skostniałe i zachowawcze założenia leżące u podstaw aksjologicznych i ustrojowych współczesnego państwa i tradycyjnie pojmowanej administracji publicznej nie wytrzymują w wielu przypadkach konfrontacji z wyzwaniami współczesności. Prowadzi to badaczy, ale również i praktyków, do poszukiwania odpowiedzi na pytanie stawiane już przez starożytnych: Jak rządzić sprawnie dla dobra wspólnego? Próba współczesnej odpowiedzi na to pytanie jest uwzględnienie osiągnięć nauki o zarządzaniu, której prekursorem był między innymi Fayol, na gruncie doskonalenia organizacji podmiotów sektora publicznego. Współczesna kontynuacja jego koncepcji w zakresie formułowania dyrektyw sprawnego funkcjonowania państwa i jego aparatu znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w ramach nurtu Nowego Zarządzania Pu-

⁶³ Tamże.

⁶⁴ Patrz szerzej: Cz. Sowa, A.L. Sowa, *Historia Polski 1918-1945*, Kraków 2009, s. 169 in.

⁶⁵ Por.: J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 56-57; red. M. Jełowicki, W. Kiezuń, Z. Leoński, B. Ostapczuk, *Teoria organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1979, s. 41 i n.; S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, wyd. II uzup., Warszawa 1982, s.19-20. Z nowszych publikacji patrz: E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, wyd. II, Warszawa 2006, s. 49; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 7-8.

blicznego.⁶⁶ Jego głównym założeniem jest poszukiwanie sposobów implementacji osiągnięć zarządzania na grunt państwa i administracji publicznej. Cel podejmowanych prób jest też analogiczny do przyjętego sto lat temu przez Fayola. Polega na poszukiwaniu dyrektyw usprawniających funkcjonowanie organizacji sektora publicznego. Obserwacja rzeczywistości społecznej potwierdza, że jest to problem wciąż aktualny i zapewne taki pozostanie wobec ciągłego pojawiania się nowych wyzwań współczesności.

Warto także dodać, że poglądy Fayola w ich warstwie aksjologicznej pozostawały zbieżne z założeniami koncepcji twórcy prakseologii Tadeusza Kotarbińskiego⁶⁷. Obaj myśliciele próbowali odpowiedzieć na pytanie: jak działać sprawnie? Jeżeli raczej przyznać Janowi Łukasiewiczowi⁶⁸, który wyróżnił trzy poziomy wiedzy odnoszącej się do organizacji państwowej i administracji publicznej: prakseologiczny, teorii organizacji i nauki administracji, myśliciele poruszali się na różnych płaszczyznach tej samej problematyki. O ile Kotarbiński koncentrował się na poszukiwaniu na płaszczyźnie filozoficznej uniwersalnych praw rządzących sprawnym działaniem, to główne poszukiwania Fayola dotyczyły poziomu praktycznego i koncentrowały się na wdrożeniu dyrektyw skutecznego działania w praktyce wszystkich organizacji, w tym również państwa i jego aparatu.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż trudna do wyobrażenia byłaby współczesna teoria organizacji i kierownictwa, nauka administracji i nauka o zarządzaniu bez intelektualnego wkładu w ich rozwój Henry Fayola. O uniwersalnym charakterze, a także aktualności stawianych przez myśliciela pytań na temat sprawności działania państwa i administracji publicznej świadczą niezadowalające standardy współczesnego życia publicznego i niejednokrotnie niski poziom jakościowy zadań realizowanych przez podmioty sektora publicznego w porównaniu do sprawności przedsiębiorstw prywatnych.

Streszczenie

Państwo oraz administracja publiczna mają obowiązek realizacji wielu ważnych celów i zadań. Instytucje publiczne powinny działać sprawnie. Myśl polityczno-prawna daje szereg wskazówek sprawnego rządzenia. Jedną z interesujących koncepcji przedstawił francuski myśliciel Henry Fayol. Dyrektywy sprawnego działania organizacji prywatnych zawarł w „metodzie administracji”. Jego pomysły mają również zastosowanie w doskonaleniu funkcjonowania państwa i administracji publicznej.

Słowa kluczowe: sprawność, państwo, administracja publiczna, zarządzanie, organizacja, myśl polityczno-prawna.

⁶⁶ Por.: B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004; red. A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007; O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne. Kierunki modernizacji instytucjonalnej w Unii Europejskiej i na świecie*, Poznań 2009; red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i Europie*, Warszawa 2010; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011; red. B. Plawgo, *Zarządzanie publiczne*, w: B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, *Nauka administracji*, Warszawa 2009;

⁶⁷ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. VII, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 295 in.

⁶⁸ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, wyd. II posz., Warszawa 2005, s. 24 in.

Directives of efficient management of state and public administration according to Henry Fayol's theory

Summary

The state and public administration have a duty to advance a lot of important aims and tasks. Public institutions ought to be efficient. Political and legal thoughts give some hints about how to govern effectively. One of some interesting ideas has been put forward by the French thinker Henry Fayol. His directives for effective activity of private organizations are included in the "administrative theory". His ideas can also be creatively applied in action of state and public administration.

Keywords: efficient, state, public administration, management, organization, political and legal thought.