

Czesław Sikorski\*

### ORGANIZACJA SPOŁECZNA ELITARNA A MASOWA

#### A. Wartości postulowane a elitarność lub masowość organizacji

Określenie organizacji mianem elitarnej, półmasowej lub masowej spotyka się dość często. Analiza teoretyczna tego rozróżnienia nie jest jednak łatwa ze względu na brak jednoznacznego, nie budzącego wątpliwości kryterium, na którym jest ono oparte. Mówiąc o elitarności lub masowości organizacji ma się najczęściej na myśli liczbę jej członków. Jest to jednak kryterium bardzo relatywne. Od jakiej liczby członków organizacja przestaje być elitarna i w odniesieniu do jakiej bazy społecznej? Stowarzyszenie skupiające kilkadziesiąt osób jest niewątpliwie elitarne w skali kraju, ale czy będzie elitarne w skali jednego zakładu pracy, w którym funkcjonuje?

Sprowadzenie problemu elitarności (masowości) organizacji wyłącznie do jej wielkości mierzonej liczbą członków nie wystarczy do określenia istoty organizacji elitarnych i masowych, a co za tym idzie - różnic w celach i sposobach ich funkcjonowania oraz metodach zarządzania.

Mimo że poruszony problem ma charakter ogólny, nie sposób rozważać go w odniesieniu do organizacji w ogóle. Przedmiotem dalszej analizy będą zatem organizacje społeczne, rozumiane jako stowarzyszenia dobrowolne, do których ludzie przystępują w celu kultywowania i rozwijania własnych zainteresowań oraz popierania określonego systemu wartości. Nie interesują nas zatem w tym o-

\* Dr hab., docent w Katedrze Organizacji i Kierowania UŁ.

pracowaniu organizacje, do których ludzie wstępują, opierając swe decyzje o przynależności w mniejszym lub większym stopniu na przesłankach ekonomicznych (zakłady pracy), lub organizacje, do których przynależność jest formalnym obowiązkiem (np. służba wojskowa).

Liczba członków organizacji społecznej jest konsekwencją cechy, która ma znaczenie kluczowe dla określenia stopnia elitarności bądź masowości organizacji. Cechą tą jest charakter wartości postulowanych przez organizację, spełnia bowiem funkcję selekcyjną wobec potencjalnych kandydatów na członków. Im precyzyjniej określone są wartości, które organizacja chce realizować, im węższy jest ich zakres, im bardziej specyficznych sfer życia społecznego one dotyczą, tym wyższe wymagania organizacja stawia swoim członkom i tym trudniej o powszechną akceptację tych wymagań w środowisku społecznym, stanowiącym otoczenie organizacji i potencjalne źródło rekrutacji jej członków. Wymagania organizacji wobec członków maleją w miarę, jak postulowane wartości formułowane są bardziej ogólnie, a ich zakres i sfera działalności organizacji ulegają poszerzeniu. Łatwiej w tych warunkach o podjęcie decyzji wstąpienia do organizacji przez większą liczbę osób, nawet jeśli nie wszyscy, którzy tę decyzję podjęli, w jednakowym stopniu akceptują wszystkie wartości organizacyjne. Ogólne określenie postulowanych wartości organizacyjnych pozwala ponadto na zatarcie istotnych nieraz różnic w sposobach interpretacji niektórych wartości wśród członków organizacji, co oczywiście także sprzyja jej umasowieniu.

Wysokich wymagań organizacyjnych, wynikających z charakteru postulowanych wartości, nie należy rozumieć w sensie wartościującym. Wymagania te bowiem mogą dotyczyć zarówno pozytywnie z moralnego punktu widzenia ocenianych cech charakteru i umysłu członków, jak i cech zdecydowanie negatywnych lub w ogóle nie poddających się moralnemu wartościowaniu. W tym sensie np. grupa przestępcza jest organizacją nieformalną o wysokim stopniu elitarności, a więc stawia swoim członkom bardzo wysokie wymagania.

Określenie wyraźnej cezury pomiędzy organizacjami elitarnymi, półmasowymi i masowymi nie jest możliwe bez zbyt daleko idą-

cych uproszczeń. Rozróżnienia takie są na ogół bardzo arbitralne i mogą być stosowane tylko przy porównywaniu konkretnych organizacji. Cecha elitarności lub masowości organizacji stanowi continuum, którego jeden kraniec stanowią organizacje z całą pewnością elitarną, a drugi - organizacje z całą pewnością masowe, ze względu na charakter postulowanych wartości. Między tymi dwoma krańcami znajduje się jednak zdecydowana większość funkcjonujących w praktyce organizacji społecznych.

Ponieważ nie liczba członków, a charakter postulowanych wartości uznany został za cechę bezpośrednio informującą o stopniu elitarności (masowości) organizacji, wyróżnić należy organizacje masowe w sensie potencjalnym i rzeczywistym. Organizacja masowa w sensie potencjalnym to organizacja, której liczba członków jest zbyt mała w stosunku do charakteru postulowanych wartości. Sytuacja taka może mieć miejsce w początkowym okresie funkcjonowania organizacji lub wówczas, gdy organizacja nieudolnie propaguje swój system wartości oraz cele i kierunki działania. Taki stan rzeczy może być również rezultatem celowego osłabiania i zakłócania działalności propagandowej ze strony innej lub innych organizacji, funkcjonujących w tym samym środowisku społecznym i obawiających się konkurencji.

Organizacja masowa w sensie rzeczywistym to taka, której duża liczba członków jest adekwatna do charakteru wartości postulowanych.

Czy przez analogię można wyróżnić także organizacje elitarne w sensie potencjalnym i rzeczywistym? Otóż rozróżnienie takie byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby o przynależności części osób do danej organizacji nie decydowały pobudki ideowe a przymus administracyjny lub względy ekonomiczne bądź prestiżowe. Organizacją elitarną w znaczeniu potencjalnym byłaby więc taka, której liczba członków jest większa niż wynikałoby to z charakteru postulowanych wartości. Natomiast organizacją elitarną w znaczeniu rzeczywistym - organizacja o małej liczbie członków, ale adekwatna do charakteru postulowanych wartości.

### B. Stosunek organizacji do otoczenia

Charakter postulowanych wartości ma zasadnicze znaczenie dla stosunku organizacji do otoczenia. Stosunek ten wyraża się w określonej strategii przyjętej przez organizację. A. K. Koźmiński i A. M. Zawiślak określają strategię jako wybór celów i środków, będących odpowiedzią na istotne zagrożenia, które mogą wystąpić w przyszłości, i szanse oceniane w kategoriach przekonań i wartości<sup>1</sup>. H. A. Simon mówi o strategii jako ciągu wyboru alternatyw określających zachowanie organizacji w dłuższym okresie<sup>2</sup>. Z kolei M. Koontz i C. O'Donnell nazywają strategią planowanie interpretatywne lub plany opracowywane w obliczu planów konkurencji<sup>3</sup>.

Przez strategię lub politykę organizacji rozumie się więc zazwyczaj długofalowy program działań w zakresie stosunków z otoczeniem, w wyniku których realizowane są organizacyjne aspiracje, oczekiwania i normy. Wybór określonej strategii działania zdeterminowany jest w dużym stopniu przez cechę elitarności (masowości) organizacji.

Przed wszystkim dokonać należy zasadniczego rozróżnienia pomiędzy organizacjami "zamkniętymi", zorientowanymi do wewnątrz w swojej działalności, a organizacjami "otwartymi", zorientowanymi na otoczenie. Organizacje elitarne z natury rzeczy koncentrują się na wewnętrznych problemach własnego funkcjonowania. Organizacja elitarna, jeśli chce taką pozostać, nie dąży do rozszerzenia zakresu działalności i zwiększenia liczby członków.

Rozwój organizacyjny jest w tym wypadku pojmowany przede wszystkim w aspekcie jakościowym i polega na poszukiwaniu nowych form działalności, lepiej zaspokajających oczekiwania i aspiracje sa-

<sup>1</sup> A. K. Koźmiński, A. M. Zawiślak, *Pewność i gra*, Warszawa 1979, s. 84.

<sup>2</sup> H. A. Simon, *Działanie administracji*, Warszawa 1976, s. 163.

<sup>3</sup> M. Koontz, C. O'Donnell, *Zasady zarządzania*, Warszawa 1969, s. 518.

mych członków organizacji. Stosunki z otoczeniem organizacji elitarniej są więc wyraźnie minimalizowane i mają względnie stabilny charakter. Organizacje elitarne, nastawione na wewnętrzny rozwój jakościowy, w stosunkach z otoczeniem troszczą się przede wszystkim o zdobycie i utrzymanie takiej pozycji, która zapewni przetrwanie. Realizacja tej strategii bywa ułatwiona tym bardziej, że organizacje potencjalnie lub rzeczywiście masowe, funkcjonujące w otoczeniu organizacji elitarniej, nie spodziewają się z jej strony większego zagrożenia. Nie spodziewają się zaś dlatego, ponieważ gdzie indziej i w czym innym upatrują szansy rozwoju.

Organizacje masowe są bowiem organizacjami "otwartymi", nastawionymi na aktywizację stosunków z otoczeniem. Aktywizacja ta jest swoistą grą, w której stawką jest poszerzanie sfer wpływów, dominująca pozycja w otoczeniu, wzrost szeregów członkowskich, będący spektakularnym miernikiem rozwoju. Realizacja strategii, w której główny nacisk kładzie się na stosunki organizacji z otoczeniem w celu zdobycia w nim pozycji dominującej, prowadzi do współzawodnictwa i konkurencji z innymi organizacjami stosującymi podobną strategię. To może być przyczyną mniej lub bardziej otwartych konfliktów, zwłaszcza między organizacjami o podobnym profilu działalności, ale odmiennych systemach wartości postulowanych, co wyklucza możliwość równoległego członkostwa tych samych osób. Konflikty mogą powstawać także na tle ograniczonej bazy społecznej organizacji lub nierównych warunków propagowania organizacyjnych systemów wartości.

Realizacja strategii rozwoju stosowanej przez organizacje masowe przybierać może formę ekspansji lub adaptacji. Strategia rozwoju przez ekspansję polega na podejmowaniu działań wymuszających takie zmiany w otoczeniu, które przez organizację oceniane są pozytywnie. W tym wariancie strategicznym organizacja nie jest skłonna dokonywać jakichkolwiek zmian własnych celów i kierunków działalności, nie mówiąc już o systemie postulowanych wartości organizacyjnych. Zakłada się, że zmiany powinny następować w otoczeniu a nie w organizacji i polegać powinny na zwiększeniu stopnia akceptacji postulowanych wartości organizacyjnych. Mamy więc w tym wypadku do czynienia z nasileniem ofensywy ideo-

logicznej ze strony danej organizacji poprzez intensyfikację reklamy, pracy misyjnej i wszelkiego rodzaju propagandy.

Strategia rozwoju przez adaptację jest zasadniczo odmienna. Stosując ją, organizacja jest gotowa do reagowania na pojawiające się w jej otoczeniu społeczne potrzeby, dążenia i stany emocjonalne. Organizacja nie nastawia się więc na wymuszanie pożądanых zmian w otoczeniu, ale sama adaptuje się do otoczenia, zmieniając w razie potrzeby kierunki i przedmioty swojej działalności, cele, a nawet dotychczasowe postulowane wartości. Wzrost popularności organizacji zależy w tym wypadku od właściwego rozpoznania pojawiających się w otoczeniu tendencji i trafnego wyboru koncepcji zmian wewnętrznych, stanowiących ofertę dla otoczenia.

O wyborze jednego lub drugiego wariantu strategicznego decydować może wiele czynników. Na ogół jednak strategia rozwoju przez ekspansję stosowana jest częściej, gdy organizacja znajduje się w sytuacji monopolisty w danym środowisku społecznym. Strategia rozwoju przez adaptację bywa natomiast częściej skutkiem pluralizmu organizacyjnego i ostrej walki konkurencyjnej między organizacjami społecznymi o podobnym profilu działalności.

### C. Systemy zarządzania

Mówiąc o systemach zarządzania organizacjami, konieczne jest uświadomienie sobie dwóch zasadniczych sfer funkcjonowania każdej organizacji, a mianowicie sfery planowania, czyli stawiania celów i określania kierunków działalności, oraz sfery realizacji działań i celów. W obu sferach bowiem mamy do czynienia z odmienną techniką sprawowania władzy organizacyjnej, a co za tym idzie - z odmiennym kryterium wyróżniania systemów zarządzania.

W sferze planowania wyróżnić można dwa systemy zarządzania, które w czystej postaci stanowią przeciwległe punkty skali możliwych systemów zarządzania organizacją. Wyznaczenie na tej skali punktu środkowego, stanowiącego wyraźną granicę między tymi

dwoma systemami, jest niemożliwe ze względu na rażącą umowność takiego rozgraniczenia. Są to systemy: autorytarny i demokratyczny.

System autorytarny polega na formułowaniu celów, zadań i kierunków działalności przez jednoosobowego przywódcę lub grupę przywódców organizacji. Od członków organizacji oczekuje się w tym systemie posłuszeństwa, pełnego zaufania do osoby lidera i gotowości akceptowania narzuconych odgórnie celów. Z organizacyjnego punktu widzenia pozytywną cechą autorytaryzmu może być większa gwarancja stabilności postulowanych wartości organizacyjnych, na których straży stoi jeden człowiek lub grupa ludzi oddanych sprawie. Wadami tego systemu może być natomiast niebezpieczeństwo łatwiejszego popełnienia błędów przez przywódcę, ufającemu wyłącznie własnej ocenie sytuacji, niebezpieczeństwo świadomego nadużycia zaufania członków organizacji przez jej lidera lub liderów i wreszcie frustracja członków organizacji, pozbawionych możliwości decydowania o kierunkach jej rozwoju.

System autorytarny zarządzania występować może w kilku odmianach. Najbardziej "twardą" odmianą tego systemu jest autorytaryzm haryzmatyczny, w którym posłuszeństwo członków organizacji względem jej przywódcy wynika z przesłanek emocjonalnych. Silna wiara w nieomyłność przywódcy obdarzonego szczególnymi cechami osobowości pozwala mu podejmować decyzje o zasadniczym znaczeniu bez potrzeby wyjaśniania członkom organizacji własnych motywów i przekonywania o ich słuszności.

Nieco łagodniejszą formą jest autorytaryzm perswazyjny. W tym przypadku przywódca (grupa przywódcza) również samodzielnie rozstrzyga o celach organizacji, ale zarazem poczuwa się do obowiązku racjonalnego wyjaśniania i uzasadniania członkom organizacji przyczyn podjętych decyzji.

Najbardziej "miękką" formą jest autorytaryzm konsultacyjny. Centrum przywódcze organizacji ujawnia swoje plany przed podjęciem ostatecznej decyzji i zwraca się do członków z prośbą o ich zaopiniowanie. Zgromadzony w ten sposób materiał informacyjny o poglądach, potrzebach i oczekiwaniach członków organizacji staje się dopiero podstawą do ostatecznych rozstrzygnięć.

Formalnie decyzje o celach i kierunkach działalności organizacji podejmowane są więc autorytarnie, ale o stopniu tego autorytaryzmu decyduje w tym wypadku zarówno szerokość przeprowadzonych konsultacji, jak i stopień uwzględnienia w ostatecznych decyzjach przeważającej opinii członków. Jeśli opinie te systematycznie stanowią podstawę podejmowanych decyzji, to powstaje wątpliwość, czy system ten można w dalszym ciągu nazywać autorytarnym, mimo że formalnym decydentem pozostaje centrum przywódcze i ono odpowiada za skutki podjętych decyzji. Podobnym rozwiązaniem, co prawda mniej demokratycznym, ale zapewniającym większą sprawność podejmowania decyzji stanowiących przy dużej liczbie członków organizacji, jest tworzenie rozmaitych organów o charakterze opiniotwórczo-doradczym, wspomagających centrum przywódcze, których członkowie są reprezentantami szerokich mas członkowskich.

Demokratyczny system zarządzania, w przeciwieństwie do autorytarnego, opiera się na tzw. mądrości zbiorowej. O celach i kierunkach działalności organizacji decyduje zatem ogół jej członków. W systemie demokratycznym przyjmuje się za naturalne zróżnicowanie poglądów i interesów jednostek i grup społecznych w organizacji. Organizacyjne cele i kierunki działalności, a nawet wartości postulowane, powinny być zatem przedmiotem negocjacji i rezultatem zawieranych kompromisów oraz uzgodnień dotyczących hierarchii i kolejności w załatwianiu zgłaszanych przez członków postulatów. Zaletami demokratycznego systemu zarządzania są większa możliwość dostosowania wartości postulowanych do oczekiwań i dążeń członków organizacji oraz aktywizacja szerokich mas członkowskich, dająca szansę samorealizacji i wzrost zaangażowania. Do wad tego systemu należy zaliczyć długotrwałe procedury negocjacji i związane z tym trudności w osiągnięciu wewnątrzorganizacyjnych kompromisów i porozumień oraz niebezpieczeństwo oligarchizacji. Oligarchizacja ma miejsce wówczas, gdy reprezentanci mas członkowskich w procesie podejmowania decyzji tracą poczucie więzi ze swoimi wyborcami i kierują się innymi zasadami i kryteriami wyboru aniżeli te, do których zostali zobowiązani. Procesowi oligarchizacji sprzyja zazwyczaj bierność mas członkowskich, formalne traktowanie uprawnień demokratycznych i osłabienie kontroli społecznej. Oligarchiza-

cja oznacza więc sytuację, w której w systemie formalnie demokratycznym w rzeczywistości stosowany jest autorytarny system zarządzania.

Demokratyczny system zarządzania stosowany być może w dwóch zasadniczych odmianach. Może on mianowicie przyjmować formę demokracji bezpośredniej, w której decyzje podejmowane są przez wszystkich członków organizacji na drodze dyskusji i głosowania oraz formę systemu przedstawicielskiego, w której na poszczególnych szczeblach w układzie hierarchicznym lub terytorialnym wybierani są przedstawiciele poszczególnych grup członkowskich, otrzymujący uprawnienia do decydowania w ich imieniu. Demokracja bezpośrednia wyklucza niebezpieczeństwo oligarchizacji, bardzo realne w systemie przedstawicielskim, ale możliwa jest do zastosowania jedynie w bardzo małych organizacjach.

W sferze wykonawczej funkcjonowania organizacji można również wyróżnić dwa systemy zarządzania z podobnym zastrzeżeniem o niemożliwości wyznaczenia wyraźnej linii demarkacyjnej między nimi. Systemami tymi są: centralizacja i decentralizacja. Stawianie znaku równości pomiędzy autorytaryzmem i centralizacją oraz pomiędzy demokracją i decentralizacją jest oczywistym nieporozumieniem. Możemy bowiem łatwo wyobrazić sobie organizacje, w których autorytarne planowanie połączone jest ze zdecentralizowanym wykonawstwem oraz organizacje, w których demokratycznemu planowaniu towarzyszy scentralizowana realizacja. Systemy zarządzania w sferze wykonawczej nie dotyczą bowiem stosunków na tle stawiącej władzy organizacyjnej, ale stosunków na tle władzy wykonawczej. O wyborze systemu zarządzania w sferze planowania decydują zatem przede wszystkim przesłanki ideologiczne, w sferze realizacji natomiast - względy sprawnościowe.

Okonując podziału systemów zarządzania ze względu na rodzaj władzy organizacyjnej, zwrócić trzeba uwagę, że ma on sens wtedy, gdy mówimy o celach całej organizacji, traktowanej jako pewna całość wyodrębniona z otoczenia. W każdej bowiem części organizacji i na każdym jej szczeblu organizacyjnym wyróżnić można decyzje stanowiące i wykonawcze. Jednak stawianie celów na niższym szczeblu jest zarazem przejawem realizacji celów wyższego rzędu. Ze względu na tę relatywizację podział władzy organiza-

cyjnej na stanowiącą i wykonawczą odnosimy wyłącznie do organizacji jako całości.

Odrębną sprawą jest problem stosunku pomiędzy władzą stanowiącą a wykonawczą w organizacji. Przy bardzo szczegółowym planowaniu władza wykonawcza w zasadzie nie istnieje. Im natomiast planowanie jest bardziej ogólne (a więc im ogólniejszy jest charakter decyzji stanowiących), tym większe pole decyzyjne dla władzy wykonawczej. W niektórych organizacjach, na ogół w bardzo małych, władza stanowiąca może pokrywać się z wykonawczą. Jest tak wówczas, gdy jeden człowiek lub grupa ludzi nie tylko określa cele działalności, ale i podejmuje wszystkie decyzje w trakcie ich realizacji (połączenie autorytaryzmu z centralizacją), lub wszyscy członkowie organizacji zarówno stawiają cele, jak i decydują o sposobach ich wykonania w bieżącej działalności (połączenie demokratyzacji z decentralizacją). Połączenie autorytaryzmu z centralizacją nie oznacza oczywiście tożsamości władzy stanowiącej i wykonawczej w przypadku, gdy sprawowana jest ona przez różne zespoły ludzkie w organizacji, np. rada nadzorcza firmy i jej zespół menażerski.

Scentralizowany system zarządzania oznacza koncentrację uprawnień do podejmowania decyzji w procesie realizacji celów organizacyjnych na wszystkich szczeblach w hierarchii zarządzania. W skrajnym przypadku może to oznaczać koncentrację wszelkich uprawnień decyzyjnych na jednym tylko stanowisku kierownika naczelnego organizacji. Analogicznie, decentralizacja oznacza dekoncentrację uprawnień decyzyjnych wzdłuż szczebli struktury organizacyjnej. Skrajny przypadek decentralizacji można sobie wyobrazić tylko teoretycznie; oznaczałby on brak jakiegokolwiek hierarchii organizacyjnej, a zatem brak zarządzania w ogóle. W praktyce funkcjonowania rozmaitych organizacji najczęściej mamy do czynienia z sytuacją, o której wspomina J. Zieleniewski, iż decentralizacji pod jakimś względem lub w jakimś zakresie towarzyszy centralizacja pod jakimś innym względem lub w jakimś innym zakresie<sup>4</sup>. Centralizacja dotyczy na ogół uprawnień

<sup>4</sup> J. Zieleniewski, Organizacja zespołów ludzkich, Warszawa 1972, s. 566.

do decydowania w sprawie głównych zadań, warunkujących osiągnięcie przyjętych celów. Przedmiotem decentralizacji są natomiast najczęściej uprawnienia decyzyjne w sprawie środków i sposobów realizacji tych zadań.

Ogólnie rzecz biorąc, im wyższy jest szczebel w strukturze organizacyjnej, na którym zlokalizowano określone uprawnienia decyzyjne, im szerszy jest rzeczowy zakres spraw, których decyzje te dotyczą, oraz im więcej etapów procesu decyzyjnego ma miejsce na tym właśnie szczeblu, tym wyższy jest stopień centralizacji systemu zarządzania. Zaletą centralizacji, o względnej zresztą wartości, bo zależnej od warunków funkcjonowania organizacji, jest ułatwienie koordynacji działań. Centralizacja zapewnia konsekwencję i jedność funkcjonowania organizacji, co jest szczególnie ważne w przypadku przyjęcia strategii rozwoju przez ekspansję. Koncentracja uprawnień decyzyjnych na wysokich szczeblach hierarchii zarządzania pozwala po prostu skutecznie koordynować działania o charakterze wymuszającym na otoczeniu organizacji. Im bardziej jednak funkcje zarządzania stają się skomplikowane, im częściej i szybciej organizacja musi reagować na zmiany zachodzące w otoczeniu, tym bardziej nieskuteczny staje się scentralizowany system zarządzania. Wynika to po prostu z niemożności opanowania i ogarnięcia całej skomplikowanej problematyki na nielicznych stanowiskach pracy, na których skoncentrowano uprawnienia decyzyjne. Utrzymywanie w tych warunkach centralizacji prowadzi w prostej linii do biurokratyzacji i/lub technokratyzacji organizacji.

Biurokracja i technokracja są pomocniczymi systemami zarządzania i w różnym nasileniu występują w funkcjonowaniu każdej organizacji. "Biurokracja", czyli rządy specjalistów od administracji, jest terminem cokolwiek mylącym. W gruncie rzeczy bowiem chodzi w tym przypadku o zarządzanie bezosobowe, oparte na przyjętych formalnych zasadach i procedurach i wyraźnym podziale kompetencji, a więc zarządzanie zwalniające kierownika z obowiązku ciągłych osobistych interwencji. Pojęcie "technokracji" również wymaga wyjaśnienia. Nie oznacza bowiem w tym miejscu wyłącznie rządów techników, ale użyte jest w szerszym znaczeniu dla podkreślenia pozycji specjalistów w ogóle, reprezentujących różne

dziedziny, którym przyznano prawo decydowania w sprawach wchodzących w zakres ich specjalności.

Obydwa te systemy zarządzania są niezbędne dla sprawnego funkcjonowania każdej organizacji dopóty, dopóki zachowują swój pomocniczy charakter. Niebezpieczeństwo pojawia się wówczas gdy przekształcają się w podstawowe systemy zarządzania organizacją. Patologiczne przerosty biurokracji i technokracji nazywane są w literaturze z zakresu organizacji i zarządzania odpowiednio: biurokratyzmem i technokratyzmem.

Biurokratyzm, jak wspomniano, jest nieodłącznym zjawiskiem nadmiernej centralizacji. Pojawiająca się w ślad za rozwojem organizacji niemożność utrzymania na szczeblu centralnym pełnej dyspozycji do podejmowania wszystkich decyzji, przy jednoczesnej niechęci do decentralizacji, zmusza do posilkowania się biurokratycznym aparatem zarządczym, funkcjonującym według sformalizowanych, bezosobowych zasad. W tych warunkach łatwo następuje niekontrolowana zmiana celów organizacji, w której "dobre" jest tylko to, co jest zgodne z biurokratyczną procedurą, a najciekawsze pomysły i inicjatywy po przejściu przez odcieźłą i nieelastyczną maszynę biurokratyczną zamieniają się w swoje karykatury.

W warunkach nadmiernej centralizacji pojawia się również niebezpieczeństwo technokratyzmu, czyli przekazania części uprawnień decyzyjnych profesjonalistom różnych dziedzin zlokalizowanych w sztabach zarządczych. Skutek jest taki sam jak w przypadku biurokratyzmu, tzn. niekontrolowana zmiana celów organizacji w związku z zawężeniem kryteriów decyzyjnych i pojawieniem się zawodowych lub branżowych grup nacisku, walczących o poszerzenie sfery wpływów.

W obu wypadkach sfera realizacji odrywa się od planowania. W faktycznie realizowanych celach i kierunkach działalności organizacji trudno dopatrzeć się związku z celami i działaniami deklarowanymi.

Stopień decentralizacji systemu zarządzania jest tym wyższy, im niższy jest szczebel, na którym zlokalizowano określone uprawnienia decyzyjne, im szerszy jest rzeczowy zakres spraw, których decyzje te dotyczą oraz im więcej etapów procesu decyzyjnego zlo-

kalizowano na tym szczeblu. Decentralizacja oznacza więc usamodzielnienie członków organizacji, znajdujących się na niższych szczeblach w hierarchii zarządzania. Przeciwdziała to zjawiskom biurokratyzmu i technokratyzmu i pozwala na lepsze wykorzystanie szeroko rozumianych kwalifikacji członków organizacji. Dzięki decentralizacji ułatwione staje się stosowanie strategii rozwoju przez adaptację. Przesunięcie bowiem uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble w hierarchii jest warunkiem szybkiego i właściwego reagowania organizacji na zmiany, zachodzące w jej otoczeniu. Jest to warunek tym bardziej istotny, im zmiany w otoczeniu są częstsze i trudniejsze do przewidzenia. Do wad decentralizacji należy natomiast zaliczyć trudności koordynacyjne, pojawiające się na centralnym szczeblu zarządzania, i związane z tym kłopoty w realizacji strategii rozwoju przez ekspansję.

W systemie zarządzania zdecentralizowanego może znaleźć zastosowanie wiele technik zarządzania, zapewniających partycypację licznych członków organizacji w podejmowaniu decyzji wykonawczych. Do najbardziej popularnych należy zaliczyć:

- zarządzanie przez wyjątki, zapewniające autonomizację poszczególnych ogniw organizacji w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw rutynowych, a także decyzji, których skutki nie wykraczają poza dane ogniwo organizacyjne;
- zarządzanie przez delegowanie uprawnień, polegające na usamodzielnieniu niższych instancji w zakresie wybranych spraw, przy zachowaniu przez wyższą instancję prawa nadzoru;
- zarządzanie przez cele, pozostawiające swobodę decyzyjną poszczególnym częściom organizacji, poza formułowaniem celów ich działalności.

Różnice między organizacjami elitarnymi a masowymi w odniesieniu do systemów zarządzania mają raczej ilościowy aniżeli jakościowy charakter. Decydujące znaczenie ma w tym wypadku liczba członków a nie charakter wartości postulowanych lub rodzaj strategii organizacyjnej. Ten ostatni czynnik ma natomiast istotne znaczenie dla różnicowania organizacji masowych w sferze realizacji.

Podstawowa różnica polega na tym, że w organizacjach elitarnych z uwagi na małą liczbę członków znacznie częściej spotyka

się "czyste", dość krańcowo rozumiane systemy zarządzania. Tak więc w sferze planowania spotkać się można bądź z autorytaryzmem haryzmatycznym lub perswazyjnym, bądź z demokracją bezpośrednią. W sferze realizacji natomiast - z wysokim stopniem centralizacji bądź decentralizacji. W organizacjach masowych przyjmuje się natomiast systemy mieszane. Decydują o tym nie tylko względy sprawnościowe, ale i troska o jedność organizacji. Krańcowe metody zarządzania bowiem są nie tylko trudne w stosowaniu przy większej liczbie członków, ale i trudne do zaakceptowania przez wszystkich. Metody pośrednie uważane są za bezpieczniejsze i dające mniej okazji do dezintegracji organizacyjnej w postaci frond, odłamów i tym podobnych grup opozycyjnych.

#### D. Typy struktur organizacyjnych

Przyjętym systemom zarządzania w sferze realizacji celów i działań odpowiadają określone typy struktur organizacyjnych, w których i przy pomocy których realizacja ta przebiega.

Ze względu na tendencję do stosowania krańcowych systemów zarządzania w organizacjach elitarnych również struktury organizacyjne tych organizacji cechuje pewien ekstremizm, a zarazem czystość i prostota zasad, na których są one oparte.

W przypadku silnej centralizacji uprawnień decyzyjnych w organizacji elitarnej jej struktura wykonawcza ma najczęściej charakter liniowy. Jest to najstarszy typ struktury organizacyjnej wzorowany na dawnych organizacjach wojskowych. Struktura ta opiera się na dwóch zasadach: jednoosobowego kierownictwa i drogi służbowej, która łączy się w fayolowskiej formule jedności rozkazodawstwa<sup>5</sup>. W strukturze liniowej każdy z wykonawców podporządkowany jest jednemu i tylko jednemu zwierzchnikowi, zwierzchnik ten zaś poleceńom tylko jednego bezpośredniego przełożonego, znajdującego się na kolejnym wyższym szczeblu hierarchii. Stosownie do tego każdy z wykonawców przekazuje sprawozdania i

<sup>5</sup> H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 61-63.

meldunki tylko jednemu przełożonemu, któremu bezpośrednio podlega.

Cechami struktury liniowej jest wieloszczeblowość, mała rozpiętość kierowania na każdym szczeblu, przejrzyste rozmieszczenie zadań między wyspecjalizowane części organizacji i pionowy kierunek przepływu informacji (z góry na dół i z dołu do góry struktury organizacyjnej). Te cechy strukturalne mogą dawać przywódcy organizacji poczucie pewności i całkowitego panowania nad całym układem, podobne temu, jakie staje się udziałem operatora skomplikowanego urządzenia technicznego. Nie trzeba dodawać, że poczucie to gwałtownie maleje w miarę rozwoju ilościowego organizacji oraz wzrostu i komplikowania się jej zadań.

Organizacja elitarna zarządzana w sposób skrajnie zdecentralizowany cechuje się z kolei strukturą organizacyjną typu organicznego. Nazwa struktury pochodzi od naturalnego charakteru więzi między członkami organizacji, w której nie obowiązują żadne stałe sformalizowane zasady funkcjonowania. W zależności od potrzeb tworzone są ad hoc zespoły do realizacji pojawiających się zadań, do których członkowie organizacji przystępują spontanicznie, na zasadzie doboru naturalnego. Także i w tym przypadku rozwój organizacji zmusza do przyjęcia bardziej stabilnych i sformalizowanych zasad podziału pracy.

W organizacjach półmasowych lub masowych wybór typu struktury wykonawczej jest uzależniony, podobnie jak systemu zarządzania, od rodzaju stosowanej strategii. Można pójść przy tym w dwóch kierunkach: albo przekształcać strukturę liniową, albo strukturę organiczną, zachowując ich generalne założenia przy jednoczesnym dostosowaniu do znacznie trudniejszych warunków funkcjonowania organizacji.

Organizacje, przyjmujące strategię rozwoju przez ekspansję, dążą do utrzymania centralizacji uprawnień decyzyjnych, poszukując zarazem bardziej wydolnych rozwiązań strukturalnych, aniżeli struktura liniowa. Jednym z takich rozwiązań jest struktura funkcjonalna, w której zasada jedności rozkazodawstwa zastąpiona zostaje zasadą jednolitości kierowania. Polega to na tym, że każdy z wykonawców podporządkowany jest poleceniom nie jednego a wielu bezpośrednich przełożonych. Każdy ze zwierzchników wyspecjalizo-

wany jest w zakresie określonych czynności kierowniczych i tylko w tym zakresie wydaje polecenia dla wykonawców, którzy są zarazem podwładnymi pozostałych przełożonych na danym szczeblu. Każdy zwierzchnik otrzymuje od podwładnych sprawozdania z wykonania tylko swoich poleceń. W strukturze funkcjonalnej następuje więc dekoncentracja wykonawczej władzy organizacyjnej, ale tylko w poziomie struktury. W strukturze tego typu szczególnie realne jest niebezpieczeństwo technokratyzmu, z uwagi na daleko posunięte funkcjonalne rozproszenie czynności zarządzania.

Innym rozwiązaniem usiłującym godzić pozytywne cechy struktury liniowej i funkcjonalnej jest struktura liniowo-sztabowa. Przywrócona w niej zostaje zasada jednności rozkazodawstwa przy jednoczesnym podziale czynności kierowniczych na podstawowe i pomocnicze. Pomocnicze czynności kierownicze grupowane są w specjalnych zespołach noszących nazwę sztabów, których zadaniem jest pomaganie szefom poszczególnych ogniw organizacji przy wykonywaniu podstawowych czynności kierowniczych. Wykonawcy na każdym szczeblu podporządkowani są tylko jednemu przełożonemu, który wydaje im polecenia i któremu przekazują sprawozdania. Szefowie, obsługiwani przez sztaby, są więc formalnie odciążeni od analizowania treści sprawozdań i przygotowania projektów nowych poleceń. Należy do nich jedynie wybór i akceptacja projektów zgodnie z ogólną polityką organizacji oraz przekazywanie ich wykonawcom do realizacji. W tym typie struktury organizacyjnej także występuje zagrożenie biurokratyzmem i technokratyzmem, chociaż decydenci organizacyjni mają stosunkowo duże możliwości przeciwdziałania tym zjawiskom.

Największe zagrożenie biurokratyzmem związane jest ze strukturą typu poziomego. W strukturze tej następuje zgrupowanie komórek sztabowych przy stanowisku naczelnego przywódcy organizacji oraz daleko posunięta standaryzacja czynności zarządzania w niższych instancjach. W strukturze poziomej ma więc miejsce koncentracja uprawnień decyzyjnych na szczeblu zarządu organizacji, który w schemacie struktury oddzielony jest poziomą linią od pozostałych komórek organizacyjnych.

Następuje też znaczne wzmocnienie zasady jednności rozkazodawstwa. Wynika to ze szczególnej, centralnej pozycji naczelnego

przewódca, który akceptuje wszystkie polecenia przygotowane przez specjalistów i dysponuje wszystkimi sprawozdaniami z podporządkowanych mu jednostek, co oczywiście osłabia pozycję przywódców organizacyjnych niższych szczebli. Jediną możliwością opanowania wszystkich spraw związanych z zarządzaniem organizacją jest stała rozbudowa komórek sztabowych zarządu. Doprowadzenie tej rozbudowy do monstrualnych niekiedy rozmiarów prowadzi do biurokratyzmu i pozbawia organizację jakiegokolwiek elastyczności.

Przeobrażenia struktury organicznej następują w toku rozwoju organizacji, stosującej strategię adaptacyjną. Nie rezygnując z decentralizacji, organizacje te usiłują znaleźć odpowiedni w ich warunkach funkcjonowania typ struktury wykonawczej.

Pierwszym takim przeobrażeniem, stosunkowo najmniej odbiegającym od swego pierwowzoru, może być struktura zadaniowa. W przeciwieństwie do struktury organicznej, tutaj wyraźnie wyodrębniona jest część stała (stałe zespoły funkcjonujące według stabilnych, sformalizowanych zasad) oraz część zmienna - zespoły zadaniowe powoływane do wykonania określonych zadań i rozwiązywane po ich wykonaniu. Funkcjonowanie stałych i zmiennych zespołów z jednej strony bardzo uelastycznia organizację, a z drugiej strony zapewnia należyte wykonywanie stałych, rutynowych zadań.

Kolejne rozwiązanie to struktura macierzowa. Nazwa pochodzi stąd, że schemat tej struktury przybiera postać macierzy, w której kolumny przedstawiają więzi funkcjonalno-służbowe, a wiersze - więzi techniczno-służbowe. Zespoły wykonawcze zlokalizowane są na przecięciach kolumn i wierszy, są więc podwójnie podporządkowane. Z jednej strony są one podporządkowane zespołom funkcjonalnym, takim jak np. kadry, propaganda, szkolenie, kultura itp., w zakresie poszczególnych funkcji. Natomiast z drugiej strony są one podporządkowane koordynatorom odpowiedzialnym za realizację kompleksowych zadań, w której uczestniczą. Powołanie koordynatorów zwiększa elastyczność funkcjonowania organizacji. Dzięki bieżącym zmianom w podziale pracy zespołów wykonawczych i przesuwaniu członków organizacji między tymi zespołami możliwa jest koncentracja na tych problemach, które w danym okresie decydują o osiągnięciu celów organizacji. Mimo zmienności w

podziale pracy, podział struktury na zespoły funkcjonalne i wykonawcze (zadaniowe) jest jednak stały.

Ostatnim typem struktury organizacyjnej z tej grupy jest struktura typu dywizjonalnego. Polega ona na tworzeniu wyodrębnionych ogniw organizacji o daleko posuniętej samodzielności działania. Podstawą wyodrębniania tych ogniw są najczęściej kryteria geograficzne (ogniwa terytorialne). Mogą to być również kryteria środowiskowe (podział według środowisk społecznych lub zawodowych, w których działa organizacja). Rzadziej spotyka się podział według funkcji, które organizacja stara się pełnić (kultura, oświata, gospodarka itp.). W strukturze dywizjonalnej centrala organizacji zatrzymuje dla siebie jedynie decyzje o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania całości. O szczegółowych zadaniach i sposobach ich realizacji, systemie zarządzania i wewnętrznej strukturze organizacyjnej poszczególne ogniwa decydują samodzielnie.

#### E. Dylematy sprawności organizacji

Podstawową postacią sprawności, ze względu na którą ocenia się działalność organizacji społecznych, jest skuteczność. Stopień skuteczności funkcjonowania organizacji zależy od stopnia zgodności pomiędzy wartościami realizowanymi a postulowanymi. O ile np. w funkcjonowaniu organizacji gospodarczych nieraz daleko idące odstępstwa od przyjętych celów mogą być uzasadnione ekonomicznie, o tyle trudno sobie wyobrazić, aby w organizacjach społecznych kryterium ekonomiczności lub korzystności funkcjonowania mogło dominować nad skutecznością.

W tym opracowaniu była już mowa o niektórych przyczynach rozbieżności między wartościami realizowanymi a postulowanymi. Związane są one z błędami w wyborze metod zarządzania i struktur organizacyjnych, nieodpowiednich w danych warunkach funkcjonowania organizacji. Pamiętać należy także, co również sygnalizowano w związku z wyborem strategii organizacji, że możliwości poprawy skuteczności tkwią nie tylko w usprawnianiu działań wykonawczych,

ale również w sferze planowania, przez dostosowywanie wartości postulowanych do istniejących możliwości realizacyjnych.

Dokonywanie tych wyborów jest nadzwyczaj trudne. Mamy bowiem do czynienia z podstawowymi antynomiami organizacyjnymi, między którymi poszukiwać należy rozwiązań optymalnych. W poszukiwaniu tych rozwiązań przydatna jest wiedza o ogólnych prawidłowościach i mechanizmach funkcjonowania organizacji oraz dokładna znajomość konkretnych warunków wewnętrznych i zewnętrznych, w jakich organizacja funkcjonuje, oraz tendencji ich zmian. Problem polega na tym, że ogólne prawidłowości mają charakter modelowy; ich znajomość daje więc z konieczności uproszczony obraz organizacji, często znacznie odbiegający od rzeczywistej sytuacji. Z kolei dokładne rozpoznanie konkretnych warunków utrudnione jest skomplikowaniem i zmiennością procesów społecznych, ich stochastycznym charakterem, wielością motywacji, brakiem kryteriów odróżniania spraw istotnych od marginesowych itp. Sprawia to, że rozpoznanie tych warunków często jest możliwe dopiero wtedy, gdy stają się one kategorią historyczną, a więc wówczas, kiedy przestają mieć znaczenie dla bieżącej praktyki, pomijając oczywiście pouczający aspekt doświadczeń, których bagaż wcale nie musi ułatwiać podejmowania trafnych decyzji. Wybór trafnego rozwiązania częściej bywa zatem wynikiem intuicji, przypadku, szczęśliwego zbiegu okoliczności aniżeli kompletnej wiedzy decydentów na temat sytuacji decyzyjnej.

Oto przykłady antynomii organizacyjnych, których prawidłowe rozwiązanie warunkuje skuteczność funkcjonowania organizacji:

- czy decydować się na fundamentalizm w zakresie wartości postulowanych, ich całkowitą i niekwestionowaną stabilność, co wcześniej czy później prowadzi do dogmatyzmu i skostnienia, czy też - przeciwnie - dopuścić do ich płynności, przewartościowań, działania na zasadzie "chorągiewki na wietrze", co doprowadzić może organizację do całkowitej utraty tożsamości.

- czy pokładać nadzieję w mądrości i silnej ręce "wodza", godząc się świadomie na wszystkie negatywne skutki, jakie niesie z sobą autorytaryzm, czy też - przeciwnie - upatrywać jej w rozwichrzonej demokracji, w której "większość zawsze ma rację nawet wtedy, kiedy jej nie ma";

- czy centralizować decyzje wykonawcze, rozbudowywać aparat zarządczy, ufając bezgranicznie koordynacji pionowej jako źródło sprawności organizacyjnej, czy też - przeciwnie - uaktywnić i usamodzielniczyć w tym zakresie szerokie rzesze członków organizacji, ze zrozumieniem przyjmując decyzje, których motywów mogą być czasem trudne do zrozumienia;

- czy stabilizować i usztywniać strukturę organizacyjną, w przekonaniu, że ideałem funkcjonowania organizacji jest model mechanistyczny, cechujący się przede wszystkim regularnością procesów, czy też - przeciwnie - decydować się na daleko posuniętą elastyczność form strukturalnych, w przekonaniu, że zmienność i nieokreśloność procesów organizacyjnych jest najlepszym lekarstwem na zmienność i nieokreśloność otoczenia, w którym organizacja funkcjonuje.

Rozwiązywanie tych dylematów nie jest możliwe przy pomocy sformalizowanych algorytmów, którymi w razie potrzeby można byłoby się łatwo posłużyć. Pod tym względem nauka o organizacji i zarządzaniu nie ma i nie może mieć nic do zaoferowania praktykom, poza uświadomieniem pewnych zależności i spodziewanych ogólnych konsekwencji rozmaitych rozwiązań modelowych. Przechodzimy bowiem w tym momencie do zagadnień sztuki zarządzania, w której liczą się przede wszystkim umiejętności heurystyczne zarządzających, ich wrażliwość na sygnały społeczne i po prostu intuicja.

W tym relatywizmie sprawnościowym rozmaitych rozwiązań organizacyjnych ze względu na warunki funkcjonowania organizacji, pozbawionym - co trzeba podkreślić - wartościowań ideologicznych, jedna sprawa wymaga nierelatywnego ujęcia. Chodzi mianowicie o gotowość zarządzających do zmiany stosowanych rozwiązań, do ciągłego sprawdzania ich zgodności z wewnątrz- i zewnątrzorganizacyjnymi warunkami oraz poszukiwania sposobów odzyskiwania tej zgodności. Powszechne są tendencje do stabilności, do przyjmowania rozwiązań, które pragnie się uważać za dobre "na zawsze". Tendencje te wynikają z naturalnej potrzeby bezpieczeństwa i niechęci do ciągłego dokonywania wyborów. Uleganie tym tendencjom oddala jednak szerszą usprawnienia organizacji, powoduje konieczność okresowych gruntowych reorganizacji, zawsze bardzo kosztow-

nych i paraliżujących jej funkcjonowanie, zamiast częstych, ale za to drobnych zmian przystosowawczych, zapewniających ewolucję organizacji w kierunku zgodnym z ewolucją warunków jej funkcjonowania.

Czesław Sikorski

#### ELITARY AND MASS SOCIAL ORGANIZATION

The article deals with analysis of criteria allowing to distinguish between elitary and mass organizations, as well as goals and modes of their functioning and applied methods of management. The object of deliberations are social organizations understood as voluntary associations joined by people in order to cultivate and develop their own avocations and support a definite system of values.

Differences between elitary and mass organizations have been discussed on the example of organizations' attitude to their environment and system of management: type of organizational structure. In the final part of the article, the author points at dilemmas concerning efficiency of social organizations connected with their development and functioning.