

**Štefan Kočan, Juliusz Piwowski,
Marek Sokołowski**

**Funkcjonalność administracji według
koncepcji Henri'ego Fayola : drugi
filar kultury bezpieczeństwa**

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 11, 8-13

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.



Štefan Kočan, Juliusz Piwowarski, Marek Sokołowski, – FUNKCJONALNOŚĆ ADMINISTRACJI WEDŁUG KONCEPCJI HENRI'EGO FAYOLA. DRUGI FILAR KULTURY BEZPIECZEŃSTWA³

Abstract

Article covers the three pillars of safety culture: the spiritual, socio-organizational, and material. It includes Fayol's thought that merged the existing nineteenth-century education administration. The authors also point to the details of Fayol's concept, understood as the second pillar of the material safety.

Key words: safety culture, - Henri Fayol, administration

Abstrakt

Artykuł obejmuje zagadnienia dotyczące trzech filarów kultury bezpieczeństwa, poczynając od duchowego, przez społeczny, organizacyjny oraz materialny. W szczególności, jeśli chodzi o drugi stan (drugi filar) w rozumieniu koncepcji Cieślarczyka, ma tu swój udział myśl francuskiego inżyniera, dyrektora generalnego Société Mineure et Metallurgique de Commentry Fourchambault et Decazeville Henri'ego Fayola. Połączyła ona dotychczasową XIX-wieczną naukę administracji z metodą racjonalnej nauki XX wieku. Autorzy artykułu wskazują również na szczegóły koncepcji Fayola, rozumiane jako tworzywo drugiego filaru bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: kultura bezpieczeństwa, Henri Fayol, administracja

Fenomen kultury bezpieczeństwa obecnie jest dziedziną o charakterze transdyscyplinarnym, która obejmuje choćby takie nauki jak: socjologia, psychologia, szeroko pojęte nauki przyrodnicze, securitologię. Rozwija się ona na płaszczyźnie szeroko odczytywanej kultury. „Jako wyraźnie zarysowująca się domena kultury towarzyszy człowiekowi od jego zarania. Jak zauważa wielu antropologów, z Malinowskim na czele, zapewnienie bezpieczeństwa leżało u podstaw humanizacji i stanowiło *conditio sine qua non* nie tylko przetrwania gatunku ludzkiego, ale także rozwoju innych płaszczyzn ludzkiej kultury”⁴.

Szeroką definicję kultury bezpieczeństwa przedstawia M. Cieślarczyk. Brzmi ona następująco: kultura bezpieczeństwa to „wzór podstawowych założeń, wartości, norm, reguł, symboli i przekonań,

³Artykuł opiera się na referacie wygłoszonym na sympozjum *Dysfunkcje w administracji i zarządzaniu. Identyfikacja, zapobieganie i przeciwdziałanie z okazji obchodów 5-lecia Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”* w Krakowie w dniu 16 grudnia 2010 r.

⁴S. Jarmoszko, *Nowe wzory kultury bezpieczeństwa a procesy deterioracji więzi społecznej*, [w:] *Jedność i różnorodność. Kultura vs. kultury*, E. Reklajtis, R. Wiśniewski, J. Zdanowski (red.), Aspra-JR, Warszawa 2010; B. Malinowski, *Naukowa teoria kultury*, [w:] *Szkice z teorii kultury*, Książka i Wiedza, Warszawa 1958, s. 69.; Por. N. Pitgeon, *Safety Culture. Key Theoretical Issues*, „Work and Stress” 1998, nr 3, s. 189-201.

wpływających na sposób postrzegania wyzwań, szans i (lub) zagrożeń, a także sposób odczuwania bezpieczeństwa i myślenia o nim oraz związany z tym sposób zachowania i dziania (współdziałania) podmiotów, w różny sposób przez te podmioty ‘wyuczonych’ i wyartykułowanych w procesach szeroko rozumianej edukacji, w tym również w naturalnych procesach wewnętrznej integracji i zewnętrznej adaptacji oraz w innych procesach organizacyjnych, a także w procesie umacniania szeroko (nie tylko militarnie) rozumianej obronności, służących w miarę harmonijnemu rozwojowi tych podmiotów i osiąganiu przez nie najszerzej rozumianego bezpieczeństwa, z pożytkiem dla siebie, ale i otoczenia”⁵.

Zgodnie z koncepcją Cieślarczyka kultura bezpieczeństwa manifestuje się nam w trzech następujących wymiarach:

4. Pierwszy wymiar – składają się nań określone idee, wartości i duchowość człowieka⁶;
5. Drugi wymiar – odnosi się do oddziaływań społecznych organizacji i systemów prawa
6. Trzeci wymiar – obejmuje on materialne aspekty egzystencji ludzkiej⁷.

Wnioskując z powyższego, fenomen kultury bezpieczeństwa obejmuje trzy stany od duchowego, przez procesualność działania oraz stan materialny.

W tym miejscu warto byłoby zwrócić uwagę na działalność administracji specjalnej, m. in. policji. Policja to uzbrojona formacja mundurowa, której działania mieszczą się w zakresie udoskonalenia administracji, która opiera się coraz silniej na teorii organizacji i zarządzania. Jest to szczególnie istotne dla grup dyspozycyjnych, działających w obrębie administracji specjalnej. Chodzi tu głównie o wysoką mobilność grup dyspozycyjnych, które znacznie są odmienne od inercji typowej administracji.

W związku z powyższym bardzo istotne jest analizowanie źródłowych koncepcji organizacji i zarządzania, które łączyłyby w sobie perfekcjonizm administracji i mobilność zarządzania. Jedną z takich idei jest przedstawiona w poniższym artykule koncepcja francuskiego inżyniera, dyrektora generalnego Société Mineure et Metallurgique de Commentry Fourchambault et Decazeville Henri’ego Fayola, która zawiera w sobie drugi filar kultury bezpieczeństwa. Jest to ważne również dla I filaru mentalnego, filaru II – zarówno w sprawach organizacji, jak i niezbędna dla działania administracji specjalnej (policja) w systemie prawa, a także filaru III – materialnego – gdzie wszystkie wytwory człowieka działają w zgodzie z I i II filarem.

Z końcem XIX i początkiem XX w. działało we Francji wielu wybitnych prawników prawa publicznego (a w tym i administracyjnego), jednak nie oni dali początek nauce administracji.

Osobą, która zwróciła uwagę na sprawy techniczne administracji, był właśnie żyjący w latach 1841–1929, Henri Fayol. Jego działalność przypada mniej więcej na okres, kiedy w Stanach Zjednoczonych działał inny przedstawiciel klasyki organizacji i zarządzania – Frederick Winslow Taylor (1856–1915).

Fayol ukończył szkołę górniczą w St.-Etienne i w 1860 r. rozpoczął pracę jako inżynier górnik. Pracując w kopalniach Commentry, Montvicq i du Beery, zajmował się różnymi problemami technicznymi, o czym świadczą publikowane przez niego prace: *O systemie podstemplowywania chodników w kopalniach*, *O wierceniu szybów*, *O rozkładzie i samoczynnym spalaniu się węgla pod działaniem powietrza* i *O ruchu terenu spowodowanym przez wybuchy w kopalniach*.

Stał się znany w środowisku górniczym dzięki swej metodzie walki z pożarami w kopalniach.

O sukcesie Fayola zdecydowały jednak nie tyle umiejętności czysto techniczne, co jego wszechstronne uzdolnienia w dziedzinie zarządzania, w tym spostrzegawczość dotycząca stosunków społecznych, mających wraz z podstawami etycznymi istotny wpływ na koncepcję funkcjonowania organizacji. W ten sposób zweryfikował on, zgodnie z własnymi doświadczeniami i na własnym przykładzie, swą późniejszą teorię uzdolnień kierowniczych, podważając tradycyjne, technicystyczne podejście do obsady wyższych stanowisk kierowniczych.

⁵M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wyd. AP, Siedlce 2010, s. 210.

⁶Duchowość – pojęcie obecnie dostrzegane i opisywane przez naukę, jest ono szersze aniżeli pojęcie religii. Opisuje je między innymi; Por. P. Socha (red.), *Duchowy rozwój człowieka*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.

⁷A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa 2007, s. 103 i nast.; A. Kroeber, *Istota kultury*, PWN, Warszawa 2002, s. 195 i nast.

Zdaniem Fayola, w przedsiębiorstwach wszelkiego rodzaju najważniejszym uzdolnieniem niższego kierownictwa jest uzdolnienie techniczne, natomiast kierowników wysokiego szczebla - zarządcze, gdyż wykształcenie wyłącznie techniczne nie odpowiada potrzebom ogólnym przedsiębiorstw, nawet przemysłowych.

Swoje poglądy na wymagane uzdolnienia kierownicze, w zależności od szczebla hierarchii, Henri Fayol przedstawił w tablicach i wykresach uzdolnień kierowniczych wielkiego przedsiębiorstwa. Klasyk wyraźnie zaznacza, że zakresy funkcji wypełnianych na poszczególnych szczeblach „nie są ani tej samej natury, ani tej samej doniosłości. Czynniki, z których się one składają, przekształcają się, przechodząc z jednego poziomu hierarchicznego na drugi, do tego stopnia, że w końcu nie ma już nic wspólnego pomiędzy uzdolnieniem technicznym, administracyjnym, czy innym – kierownika niższego stopnia, a tym samym uzdolnieniem kierownika wysokiego szczebla”⁸.

O ile jednak „ojciec naukowego zarządzania” Amerykanin Taylor formułował pewne prawa racjonalnej organizacji pracy przede wszystkim na potrzeby podniesienia wydajności w przedsiębiorstwie, o tyle poglądy Fayola mają większe znaczenie dla usprawnienia techniki administrowania. Wprawdzie i on badał głównie problemy zarządzania przedsiębiorstwem, na tej jednak podstawie wprowadzał zasady bardziej ogólne, odnoszące się także do funkcjonowania państwa.

Fayol stworzył naukę, którą nazywał nauką administracji. Nie była to jednak nauka, którą dotąd uprawiali prawnicy administratywiści, lecz nauka społeczna, która miała w opinii francuskiego inżyniera rządzić się prawami podobnymi do praw przyrodniczych. Do swej nauki administracji wprowadził pewne elementy wiedzy o człowieku, w szczególności z zakresu biologii i socjologii. Wyniki badań Fayol ujął pierwotnie w formę odczytów, które później ogłosił w pracy pt. *Administration industrielle et générale*⁹.

Od rozważań nad zarządzaniem Henri Fayol przeszedł do administracji publicznej, publikując wiele prac z tego zakresu. Jedną z najważniejszych jest jednak jego odczyt wygłoszony na II Kongresie Nauk Administracyjnych w Brukseli w 1923 r. o teorii administracji w odniesieniu do państwowości pt. *La doctrine administrative dans l'Etat*, w którym starał się przenieść na teren aparatu państwowego doświadczenia nabyte w przedsiębiorstwie.

Zainteresowania przedsiębiorców na kontynencie europejskim koncentrowały się w większym stopniu niż ich amerykańskich kolegów na działalności kierowniczej. Spośród 14 zasad zarządzania Henri Fayol akcentował głównie jedność rozkazodawstwa i jednolitość kierownictwa. Wyodrębnił funkcje zarządzania takie jak: techniczne, handlowe, finansowe, ubezpieczeniowe, rachunkowe i administracyjne.

Zasady te można przedstawić w następujących, słynnych już dzisiaj, czternastu punktach:

1. Właściwy podział pracy.

Wysoki stopień specjalizacji powinien nieść za sobą wzrost efektywności. Specjalizacja to praca techniczna oraz kierownicza. Im bardziej personel się wyspecjalizuje, tym bardziej sprawnie może wykonywać swoją pracę. Pomocne może być tu także wprowadzone przez Fayola pojęcie „piramidy uzdolnień”.

2. Autorytet.

Do wykonywania działań kierowniczych konieczny jest autorytet formalny, pozwalający wydawać polecenia, oraz autorytet osobisty, który wynika z wiedzy i doświadczenia. Osoby na stanowiskach kierowniczych wydają polecenia. Autorytet formalny pozwala im rozkazywać, ale nie zagwarantuje im posłuszeństwa, gdy nie będzie współgrał z autorytetem osobistym¹⁰. Ten drugi rodzaj autorytetu tworzy naturalną hierarchię, pomagającą w budowaniu kolejnej zasady, jaką jest dyscyplina.

3. Dyscyplina.

⁸Z. Martyniak, *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*, Państwowe Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 1989, s. 45.

⁹Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 7.

¹⁰R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1998, s. 76.

Członkowie organizacji powinni szanować zasady, które rządzą organizacją. Przestrzegane są także reguły stosunków hierarchicznych np. pomiędzy przedsiębiorcą a pracownikiem.

4. **Jedność rozkazodawstwa.**

Wszyscy pracownicy powinni otrzymywać polecenia wyłącznie od jednej osoby, by uniknąć poleceń sprzecznych, jedność ta stanowi zarazem o jednoznaczności poleceń.

5. **Jedność kierownictwa.**

Jeden kierownik kieruje prowadzących w zespole do jednego celu (w jednym dziale nie mogą się znajdować dwaj kierownicy, którzy prowadzą odmienne polityki zarządzania), prowadzi to do transparentności przywództwa.

6. **Interes osobisty powinien być podporządkowany interesowi ogółu.**

Interes pojedynczego pracownika nie może przeważać nad interesami całej organizacji. Optymalny stan to taki, w którym pracownik identyfikuje osobiste cele z osiągnięciami przedsiębiorstwa czy instytucji, w której jest zatrudniony.

7. **Wynagrodzenie.**

Wynagrodzenie powinno być wyliczane sprawiedliwie, tak dla pracowników, jak i dla organizacji, co jest istotnym, praktycznym i wymiernym elementem zasady lojalności, wynikającej z moralnego charakteru stosunków pracy.

8. **Centralizacja.**

Władza oraz autorytet powinny być umocowane na wyższych poziomach organizacji. Ograniczenie u podwładnych autonomii w podejmowaniu decyzji wpływa na centralizację, zaś nadmiar tego rodzaju uprawnień oznacza decentralizację. W każdym przypadku należy dążyć do zoptymalizowania stopnia centralizacji.

9. **Hierarchia.**

Określa relacje pomiędzy przełożonymi i podwładnymi, wytycza tym samym drogę służbową do komunikowania się, co sprzyja jedności rozkazodawstwa. Istnieje tu służący udrożnieniu pewnych procesów czy spraw mechanizm zwany „kładką Fayola”. Jest to sposób komunikowania się upoważnionych pracowników różnych części organizacji między sobą w sprawach mniejszej wagi. Kontakty te wymagają wcześniejszej zgody przełożonych komunikujących się osób, jednak pozwalają na bieżące kontaktowanie się i działanie bez dalszego pytania o jednorazową zgodę¹¹.

10. **Ład.**

Zasoby organizacji powinny być tak zarządzane, by znalazły się zawsze na odpowiednim i przeznaczonym do tego celu miejscu oraz we własnym tempie i czasie. Pracownicy powinni obejmować takie stanowiska, które będą dla ich predyspozycji i wykształcenia najbardziej odpowiednie.

11. **Sprawiedliwość, humanitarność.**

Przełożeni powinni mieć dobrze i sprawiedliwie ułożone stosunki z podwładnymi na linii kierownik – pracownik. Istotne jest niedyskryminowanie pracowników w jakikolwiek sposób (ze względu np. na wiek, płeć, rasę czy wyznanie).

12. **Stabilność zespołu pracowników.**

Należy unikać nadmiernej rotacji pracowników, która będzie niekorzystnie wpływać na poziom działalności organizacji.

13. **Inicjatywa.**

Przełożeni powinni pohamować nadmiar ambicji tak, by podwładni mieli pewne możliwości dla swobody własnej inicjatywy, choćby mogło to prowadzić do popełniania przez nich błędów.

¹¹Por. H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947.

14. **Harmonia w zespole pracowników.**

Praca grupowa, dobry duch w zespole, poczucie jedności i przynależności grupowej powinny być starannie kulturowane.

Obecnie funkcje te stanowią już kanon wiedzy organizacyjnej¹².

Henri Fayol odnosił się krytycznie do prowadzenia zarządzania według taylorowskiego modelu funkcjonalnego. Uznawał on, że wyspecjalizowane organy doradcze powinny być usytuowane przy kierownictwie liniowym, bez prawa wydawania poleceń wykonawcom (model liniowo-sztabowy).

W połowie XIX wieku coraz szybszy rozwój technologiczny napotykał bariery organizacyjne – tworzyła się luka organizacyjna, którą stanowiła różnica pomiędzy rozwiniętą techniką a niską kulturą organizacyjną.

Wzrost zainteresowań organizacją stanowiska pracy stał się podstawą nurtu zwanego początkowo przez jego twórcę Fredericka Taylora *task management* – zarządzanie przez stawianie zadań.

Powszechnie uznaje się, że dorobek Henri'ego Fayola był uzupełnieniem prac Taylora. Fayol akcentował potrzebę badania procesów kierowniczych, uznawaną co prawda przez Taylora, lecz będącą dla tego drugiego potrzebą drugoplanową względem badań sposobów czy metod organizacji stanowiska pracy¹³.

Zarówno dla praktyki, jak i teorii, rozstrzygnięcie problemu funkcji niezbędnych do realizacji władztwa kierowniczego było zawsze bardzo istotne. Punktem wyjścia rozwoju poglądów na ten temat było słynne ujęcie Henri'ego Fayola.

Współcześnie to klasyczne ujęcie poddaje się często bądź krytyce, bądź też modyfikacji. Głównym argumentem ujęć krytycznych jest twierdzenie, że funkcji kierowniczych Fayola nie można uznać za monopol kadry kierowniczej, lecz stanowią nieodłączny składnik wszelkich racjonalnych działań ludzkich¹⁴.

Obecnie stoimy na nieco innym stanowisku, podkreślając swoiste potrzeby i właściwości aparatu administracji publicznej w odróżnieniu od administracji prywatnej. Wciąż jednak wskazania Henri'ego Fayola mają znaczenie w zakresie techniki administrowania, pamiętając o rozwoju, jakiemu podlegają niepubliczne formy administracji charakterystyczne, dla zarządzania w przedsiębiorczości. Umiejętne kodyfikowanie tych metod organizacji i zarządzania może jednocześnie stanowić element zabezpieczający przed pominięciem istotne wątki moralno-etyczne, które winny nieodłącznie towarzyszyć działalności organizacyjnej człowieka. W ten sposób przenikają się wzajemnie pierwszy i drugi filar kultury bezpieczeństwa, co jest realizowane przez administrację specjalną. Ważniejszą dla niej (administracji) jednak – co jest zasługą Fayola – jest przerzucanie pomostów między ogólną nauką administracji (będącą teorią racjonalnej pracy) a dotychczasową nauką administracji, uprawianą przez reprezentantów prawa administracyjnego, którzy ujmują sprawy wyłącznie z punktu widzenia swoistych potrzeb administracji publicznej. Takie spojrzenie na administrację publiczną wzbogaca znacznie jej obraz.

¹²J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 35.

¹³J. Supernat, *Management: teaurus kierownictwa*, wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 168.

¹⁴S. Kowalewski, *Przełożony – podwładny w świetle teorii organizacji*, PWE, Warszawa 1984, s. 479.

Bibliografia

1. Cieślarczyk M., *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wyd. AP, Siedlce 2010.
2. Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947.
3. Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. PWN, Warszawa 1998.
4. Jarmoszko S., *Nowe wzory kultury bezpieczeństwa a procesy deterioracji więzi społecznej*, [w:] *Jedność i różnorodność. Kultura vs. kultury*, E. Reklajtis, R. Wiśniewski, J. Zdanowski (red.), Aspra-JR, Warszawa 2010; B. Malinowski, *Naukowa teoria kultury* [w:] *Szkice z teorii kultury*, Książka i Wiedza, Warszawa 1958.
5. Kowalewski S., *Przełożony – podwładny w świetle teorii organizacji*, PWE, Warszawa 1984.
6. Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2004.
7. Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Lexis Nexis, Warszawa 2004.
8. Martyniak Z., *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*, Państwowe Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 1989.
9. Pitgeon N., *Safety Culture. Key Theoretical Issues*, „Work and Stress” 1998, nr 3, s. 189–201.
10. Supernat J., *Management: tezaurus kierownictwa*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.