

Marcin BIELSKI

Ocena efektywności samodzielnych organizacji gospodarczych

Оценка эффективности самостоятельных хозяйственных организаций

Evaluation of Effectiveness of Independent Economic Organizations

Jednym z obszarów leżących w polu zainteresowań teorii organizacji i zarządzania, a niedostatecznie dotychczas opracowanych, jest problematyka efektywności organizacji. W literaturze światowej można znaleźć liczne publikacje na ten temat, które idą jednak w bardzo różnych kierunkach i zawierają niewiele propozycji mających szansę powszechnej akceptacji ze strony zarówno teorii organizacji, jak i praktyki zarządzania. W polskiej literaturze ostatnich lat temat podejmowany był zaledwie w kilku artykułach. Fakt ten oraz zmiany zachodzące w systemie funkcjonowania organizacji gospodarczych i innych instytucji w Polsce skłaniają do zajęcia się tym problemem zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej.

Centralistyczno-biurokratyczny system zarządzania (a także rządzenia) panujący przez kilka dziesięcioleci w krajach socjalistycznych wprowadził swoisty tryb kreowania celów poszczególnych organizacji (instytucji) i oceny rezultatów ich funkcjonowania. Powszechnie przyjmowana jest dziś teza, że organizacje są systemami zachowującymi się rozmyślnie, tzn. zdolnymi do modyfikacji a nawet zmiany swoich celów, a nie tylko do wyboru środków i sposobów ich realizacji. Gdyby ten sposób rozumowania odnieść do nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania gospodarką i centralistyczno-biurokratycznego stylu rządzenia, to za samodzielną organizację zachowującą się rozmyślnie można by uznać tylko państwo. Przedsiębiorstwa, inne organizacje gospodarcze i pozostałe instytucje są w takim układzie co najwyżej systemami zachowującymi się umyślnie, tzn. zdolnymi do wyboru środków i sposobów realizacji celów — zadań, a i to nie w każdym przypadku.

Istotnym elementem centralistycznego zarządzania gospodarką socjalistyczną jest planowanie oparte na zasadzie centralnego bilansowania potrzeb i środków, a następnie dezagregacji zawartości planu centralnego, prowadzącej do sformułowania zadań planowych dla wyodrębnionych quasi — samodzielnych jednostek organizacyjnych — przedsiębiorstw i równocześnie określenia przydziałów lub limitów środków przeznaczonych na realizację tych zadań. Należy dodać, że te zadania i przydziały środków są często wyrażane w postaci rzeczowej i w takiej też postaci bilansowane w planie centralnym. W pewnym stopniu system planowania obejmuje także organizacje niegospodarcze, np. wyższe uczelnie otrzymują limity przyjęć na I rok studiów, i zadania w zakresie tzw. sprawności kształcenia.

Logika scentralizowanej gospodarki planowej prowadzi do jednostronnego sposobu oceny funkcjonowania organizacji. Wszecchoberującym kryterium oceny staje się wykonanie planu. Jeśli do tego dodać ekstensywną drogę rozwoju gospodarki we wszystkich państwach socjalistycznych w pierwszych dziesięcioleciach ich istnienia oraz chroniczny stan niedoboru występujący w tej gospodarce, to wykonanie zadań planowych sprowadza się z reguły do wytworzenia określonej ilości lub wartości (liczonej przy pomocy mierników brutto) produkcji, niezależnie od tego, jakim kosztem zostanie to osiągnięte. Jest oczywiste, że taka ocena ma niewiele wspólnego z rzeczywistą efektywnością organizacji.

Zmiany w systemie zarządzania gospodarką i rządu państwem zapoczątkowane w Polsce w roku 1981, a dziś nabierające przyspieszenia, wymagają nowego spojrzenia na rolę poszczególnych organizacji w procesie rozwoju społecznego, tryb formułowania ich strategii i celów bieżących, a także na problem ich efektywności rozpatrywany z wielu poziomów: samej organizacji, ogólnospołecznego i jednostki ludzkiej. W tym opracowaniu ograniczę się do tego pierwszego poziomu.

W koncepcji zarysowanej w „Kierunkach reformy gospodarczej” przyjętej przez IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR i stopniowo, choć nie bez zahamowań i niekonsekwencji, wprowadzonej w życie następuje zasadnicza zmiana podmiotu gospodarowania: stają się nimi samodzielne, samorządne i samofinansujące się przedsiębiorstwa, w miejsce centralnego organu planowania. Pojęciu organizacji gospodarczej (przedsiębiorstwa) przywraca się właściwy sens. Stają się one rzeczywiście systemami zachowującymi się rozmyślnie, zdolnymi do formułowania swej strategii, celów i kryteriów efektywności.

Jest to nie tylko możliwość, ale także konieczność. Wynika ona z logiki rynku, która powoli zastępuje logikę scentralizowanej gospodarki planowej. Wynika także z ograniczoności zasobów materialnych i finan-

sowych i przejścia od ekstensywnego do intensywnego rozwoju. Rynek jest bezlitosnym weryfikatorem przydatności społecznej tego, co pojawia się na wyjściu systemu, jaki stanowią organizacje gospodarcze, a także inne organizacje (instytucje), tzn. ich produktów i usług. W warunkach konkurencji oraz tzw. twardego finansowania czy trudnego pieniądza przed poszczególnymi organizacjami staje także problem przetrwania, a nie tylko bieżącej adaptacji do istniejących warunków. Wprawdzie nigdy dotąd nie udało się w żadnym państwie socjalistycznym złamać monopoli i wprowadzić rynku nabywcy oraz twardego finansowania, ale wydaje się, że jest to perspektywa nieuchronna, jeśli gospodarka socjalistyczna ma odzyskać zdolność rozwoju, a w świetle ostatnich (1987) zmian w Polsce, ZSRR i innych krajach socjalistycznych także perspektywa realna.

Postawienie przed organizacjami gospodarczymi problemu szans przetrwania i/lub dalszego rozwoju oraz związana z tym konieczność formułowania długofalowej strategii powoduje, że nawet przywrócenie „do łask” ekonomicznych zasad racjonalnego gospodarowania czy prakseologicznych ocen sprawności (skuteczności i ekonomiczności) wydaje się niewystarczające. Trzeba sięgnąć do systemowych koncepcji efektywności organizacji, traktować ją wielowymiarowo i oderwać się od ściśle celowościowego interpretowania organizacji, które w konsekwencji prowadzi do mniej lub bardziej uproszczonej mechanistycznej wizji jej istoty i procesów funkcjonowania.

Celowościowe rozumienie istoty organizacji i także podejście do oceny jej efektywności dominuje zarówno w teorii organizacji rozwijanej w Polsce, jak i w praktyce zarządzania.

W teorii szeroko akceptowane jest prakseologiczne pojęcie sprawności, które J. Zieleniewski sprowadził do dwóch zasadniczych postaci: skuteczności i ekonomiczności (lub korzystności). Skuteczność jest warunkiem *sine qua non* uznania organizacji za sprawną. W prakseologicznej teorii organizacji i zarządzania organizacja jest wyraźnie traktowana jako twór celowy, a pojęcie celu zajmuje w niej ważne miejsce. W tym samym kierunku rozwija myśl teoretyczną L. Krzyżanowski w swej interesującej książce.¹ W praktyce zarządzania pozostającej przez lata pod wpływem centralnego planowania i związanej z nią logiką stopniowej dezagregacji celów, w założeniu zgodnych w swym hierarchicznym układzie, dość dużą popularność zdobyła sobie koncepcja zarządzania przez cele.

Trudno byłoby kwestionować istnienie celów organizacji i fakt, że w momencie powstawania organizacje mają charakter systemów sztucz-

¹ J. Krzyżanowski: *Podstawy nauki zarządzania*. PWN, Warszawa 1985.

nych tworzonych przez ludzi dla osiągnięcia przy ich pomocy jakichś celów. Jest to jednak spojrzenie jednostronne. Organizacje, dzięki temu, że składają się z ludzi, mają pewne cechy systemów naturalnych zachowujących się rozmyślnie i w pewnym sensie żyją własnym życiem. Długofalowymi celami każdej organizacji są przetrwanie, zachowanie swej integralności i rozwój.

Przyjęcie takiego założenia legło u podstaw odmiennego podejścia do problemu efektywności organizacji. Za podstawę oceny przyjmuje się zdolność organizacji do osiągania tych właśnie długofalowych celów, a nie stopień realizacji celów bieżących. Można powiedzieć, że chodzi o ogólny „stan zdrowia” systemu, który zapewnia mu możliwość przetrwania i rozwoju².

Jak każdy system otwarty organizację można opisać w układzie:

WEJŚCIE → TRANSFORMACJA → WYJŚCIE

Systemowe ujęcie efektywności obejmuje wszystkie trzy człony. Składnikiem efektywności ogólnej jest efektywność wejść rozumiana jako zdolność do pozyskiwania z otoczenia szeroko rozumianych zasobów: surowców i materiałów, maszyn i urządzeń, ludzi o wysokich kwalifikacjach, zdolnościach, a także wpływach oraz wiedzy w zakresie techniki i technologii. Za bardziej efektywną w tym zakresie należy uznać organizację mającą silniejszą pozycję na rynku rzadkich dóbr i na rynku pracy (w języku potocznym mówi się o większej „sile przebicia”). To kryterium efektywności ma szczególne znaczenie w gospodarce socjalistycznej, w której dominuje popyt nad podażą. Tymczasem w dotychczasowej praktyce prawie nie było ono brane pod uwagę w ocenie efektywności organizacji gospodarczych. Wyjątek stanowią organizacje handlowe, np. Domy Towarowe „Centrum”, czy łódzki Spółdzielczy Dom Handlowy „Central”, które bywały wysoko oceniane za umiejętne rozszerzanie kręgu dostawców i pozyskiwanie atrakcyjnych towarów.

Być może wyjaśnieniem tego stanu jest przewaga ocen dokonywanych z zewnątrz i z pozycji zadań planowych i rozdzielników. Poszczególne organizacje jednak dokonywały takich ocen, choć nieoficjalnie i na własny użytek, rozbudowując w ich wyniku służby zaopatrzenia czy rekrutacji pracowników. Dla oceny stanu organizacji i jej przy-

² Z bogatej literatury tego nurtu dwie pozycje są dostępne dla czytelnika polskiego w tłumaczeniu. Są to: D. Katz, R. L. Kahn: *Spoleczna psychologia organizacji*. PWN, Warszawa 1986 oraz W. Yuchtman, S. Seashore: *Efektywność organizacji w świetle zasobów systemu* (w) E. Scott jr., L. L. Cummings (red.): *Zachowanie człowieka w organizacji*. PWN, Warszawa 1983.

szłych szans dokonywanej przez jej kierownictwo jest to jedno z ważnych kryteriów, które w warunkach samodzielności przedsiębiorstw i konkurencji między nimi musi znaleźć zastosowanie. Jeśli przywiązuje się do tego kryterium wagę w gospodarce kapitalistycznej, to tym bardziej istotne jest ono w gospodarce socjalistycznej, która zapewne nieprędko przestanie być gospodarką niedoborów.

Ważna jest oczywiście nie tylko siła przetargowa organizacji na wejściach, lecz także jej siła przetargowa na wyjściach, rozumiana jako umiejętność rozszerzania zbytu swoich wyrobów czy usług. Rosnąca rola funkcji marketingowych w naszych przedsiębiorstwach wydaje się wskazywać na zrozumienie dla tego aspektu efektywności organizacji.

W tym miejscu można wskazać na różnicę między podejściem systemowym, a rozpowszechnionym dotąd podejściem celowościowym. Umacnianie pozycji danej organizacji na rynku może wymagać np. wprowadzania nowych wyrobów czy usług, a nawet całkowitej zmiany dotychczas realizowanych celów, stosownie do zmian zachodzących w otoczeniu. Ocena dokonywana tylko w kategoriach skuteczności skracą perspektywę. Może się okazać, że organizacja sprawnie realizująca swoje statutowe cele staje się nikomu niepotrzebna. W warunkach zdrowego systemu ekonomicznego i społecznego powinna zostać pozbawiona zasileń i zginąć, np. zbankrutować (to, że nie zawsze tak się dzieje jest zwyrodnieniem). A zatem w kategoriach przetrwania i szans rozwoju organizacji ocena stopnia realizacji jej aktualnych celów jest niewystarczająca.

Efektywność transformacji, to szeroko rozumiana wydajność albo inaczej mówiąc ekonomiczność funkcjonowania organizacji. Jest ona stosowana szeroko, jako uzupełnienie stopnia realizacji celów (skuteczność plus ekonomiczność jako wyraz sprawności w ujęciu prakseologicznym). Także w scentralizowanym systemie zarządzania posługiwano się oceną ekonomiczności (poziomem kosztów), choć nie wyciągano z niej konsekwencji, np. dla efektywnej alokacji zasobów.

Trzeba podkreślić, że na efektywność transformacji można także spojrzeć w kategoriach przetrwania i rozwoju. Niskie koszty transformacji zwiększają szanse rozwoju, ponieważ: 1) wzmacniają siłę przetargową organizacji zarówno wobec odbiorców (możliwość obniżki cen), jak wobec dostawców oraz na rynku pracy; 2) są czynnikiem zwiększania dochodów, które są źródłem finansowania przedsięwzięć rozwojowych i adaptujących organizację do zmian w otoczeniu. Efektywność transformacji jest zatem istotnym składnikiem oceny ogólnej efektywności organizacji zarówno w krótkim, jak i długim przedziale czasu. Jest ona również ważnym aspektem bieżącej realizacji celów organizacji jak i ogólnego stanu systemu.

Niektórzy zwolennicy systemowego ujęcia efektywności organizacji odnoszą się bardzo krytycznie do przyjmowania bieżących celów organizacji za podstawę jej oceny³. Nie bez racji zwracają oni (uwagę na szereg trudności w zdefiniowaniu tych celów. Organizacje realizują często szereg celów końcowych, które trudno jest zhierarchizować. Jeśli cele te są konkurencyjne, to efektywność może sprowadzać się do optymalnej alokacji zasobów między nie. Innym powodem trudności może być rozbieżność między celami oficjalnie deklarowanymi, a celami rzeczywiście realizowanymi, a wynikającymi z interesów jakiejś grupy wewnątrz lub zewnątrz organizacji. Ocena w kategoriach celów oficjalnych traci wówczas sens. Wreszcie występuje wspomniana już zmienność celów, która jest nie tylko możliwa (np. zastępowanie celów końcowych celami pośrednimi), ale często także konieczna dla przystosowania organizacji do zmian warunków i okoliczności jej funkcjonowania.

Mimo tej wielostronnej i w dużym stopniu uzasadnionej krytyki nie sądzę, aby całkowite odrzucenie oceny stopnia realizacji celu organizacji było słuszne. Celem przeprowadzonego wyżej wywodu nie było wyprowadzenie postulatu zastąpienia celowościowych ocen efektywności ocenami stanu systemu. Chodzi natomiast o to, aby wzbogacić system ocen efektywności organizacji wykorzystując dorobek zarówno celowościowego, jak i systemowego podejścia do tego problemu.

Jeśli nawet uznać większość argumentów krytyków podejścia celowościowego, to nie można zaprzeczyć, że organizacje są tworzone i uporządkowane jako systemy celowe i w krótkim horyzoncie czasowym cele są tym, co wytycza kierunki działania organizacji i zachowania ludzi, którzy w niej uczestniczą. „Nawet wtedy, gdy cel jest zapomniany lub ignorowany, stale pozostaje on podstawą organizacji”⁴.

Postulat wzbogacenia systemu ocen efektywności organizacji prowadzi w odwrotnym kierunku od zaproponowanego przez J. Zieleniewskiego ograniczenia ocen prakseologicznych do dwóch: skuteczności i ekonomiczności lub korzystności. Tą dwukryterialną oceną zastąpił on wielokryterialne pojęcie sprawności w znaczeniu ogólnym sformułowane przez T. Kotarbińskiego. Tymczasem, jak próbowałem to wykazać, efektywność organizacji jest pojęciem wielowymiarowym, a jej ocena musi być wielokryterialna.

Kryteria oceny efektywności mogą być różne w odniesieniu do różnych organizacji i różnych okresów ich funkcjonowania. Muszą one jednak obok realizacji celów obejmować kryteria integralności systemu,

³ Zob. np. A. Etzioni: *Modern Organizations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1964.

⁴ R. M. Hall: *Organizations. Structure and Process*. Prentice Hall, London 1974, p. 94.

morale ludzi, szeroko rozumianej wydajności (efektywności transformacji) i zdolności adaptacyjnych organizacji.

Do każdego z tych kryteriów trzeba opracować zestaw mierników. Nie mogą się one ograniczyć to tzw. „mierników twardych”, poddających się kwantyfikacji, choć są one lepiej porównywalne i bardziej zobiektywizowane od „mierników miękkich”, opisowych (czasem są to wprawdzie tylko pozory obiektywności). Nie da się jednak przy pomocy tych pierwszych wyrazić szeregu ocen jakościowych, jak np. zdolności adaptacyjnych organizacji czy morale pracowników. W odniesieniu do organizacji nieprodukcyjnych (np. oświatowych, służby zdrowia) nie da się przy ich pomocy wyrazić nawet stopnia realizacji celu.

Wyżej podkreślone zostało znaczenie wszechstronnej oceny efektywności organizacji, zwłaszcza przedsiębiorstw w warunkach uzyskania przez nie rzeczywistej samodzielności. Wymaga to dokonania przez kierownictwo każdej organizacji gospodarczej wyboru kryteriów i mierników takiej oceny dokonywanej na własny użytek, dla potrzeb zarówno bieżącego zarządzania, jak i podejmowania decyzji strategicznych. Osobną kwestią jest opracowanie systemu kryteriów i mierników służących ocenom dokonywanym z zewnątrz, z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych i efektywności gospodarki narodowej w skali makro.

Zadaniem nauki organizacji i zarządzania jest wspomaganie praktyki zarządzania w tym zakresie przez uświadomienie potrzeby dokonywania wielostronnych ocen efektywności oraz udział w formułowaniu służących im kryteriów i mierników.

РЕЗЮМЕ

Экономическая реформа ведет к изменению субъектов хозяйствования — ими становятся самостоятельные хозяйственные организации (предприятия) вместо всеильного центра. Предприятия становятся системами, поступающими обдуманно, умеющими формулировать свою стратегию, цели и критерия эффективности.

В связи с этим необходимо по-новому взглянуть на проблему эффективности. Оценка реализации осуществления целей или эффективности недостаточна. Необходимо обратиться к системным концепциям эффективности, рассматривать их многомерно, оторваться от чисто целевого подхода к организации. Оценка эффективности должна осуществляться при помощи множества критериев, различных для разных организаций и для разных периодов их функционирования. Выбор и этих критериев, и выбор оперативных целей должен проводиться руководством каждой хозяйственной организации.

Отдельным вопросом будет разработка системы критериев и показателей оценки, осуществляемой извне, с точки зрения всего общества и эффективности народного хозяйства в макромасштабе.

SUMMARY

The economic reform leads to the change in the subjects of administration; in the place of all-powerful center there appear independent economic organizations. Enterprises become the purposeful systems which behave in a deliberate way and which are capable of formulating their own strategies, goals and criteria of effectiveness.

This situations results in a necessity to have a new look at the problem of effectiveness. It does not suffice to evaluate realization of goals or effectiveness in a praxeological understanding. It is necessary to refer to systemic concepts of effectiveness, to treat the latter in a multi-dimensional way and to give up treating organization in a way strictly related to goals. Evaluation of effectiveness must combine a number of criteria, and these criteria and measures in which the former are expressed should be different for different organizations and different periods of their functioning. Their choice just like the choice of operational goals must be determined by the administration of each economic organization.

A separate question is establishing a system of criteria and measures of evaluation made from the outside, from the point of view of general social interests and the effectiveness of the national economy on the macroscale.