

## *Mgr Elżbieta Inglot-Brzęk*

Katedra Socjologii Ogólnej

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

### **Zmiana w organizacji biurokratycznej**

Organizacje biurokratyczne są nierozłącznym elementem cywilizowanego świata. Już starożytni władcy tworzyli biurokracje, by zorganizować swe imperia. Według S. Eisenstadta organizacje biurokratyczne rozwijają się tam, gdzie następuje zróżnicowanie społeczne (wówczas organizacje chcąc przeciwdziałać trudnościom w funkcjonowaniu, organizują odpowiednie usługi, koordynują działania zmierzające do wytyczonych celów, dostarczają zasoby, regulują stosunki i konflikty) lub zostają powołane do życia, gdy ci, którzy sprawują władzę polityczną lub ekonomiczną natkną się na trudności zewnętrzne (wojny) lub wewnętrzne (rozwój ekonomiczny) i dla rozwiązania pojawiających się problemów muszą zmobilizować „środki sięgające do różnych grup i sfer życia” [Eisenstadt, 1975, s. 598]. Organizacje biurokratyczne muszą więc odpowiadać potrzebom czasów, w których działają.

Zgodnie z definicją biurokracja to typ struktury organizacyjnej odznaczającej się zespołem racjonalnych cech, które mają zapewnić wysoką sprawność funkcjonowania instytucji. Wydaje się więc, że dobrze funkcjonujące organizacje biurokratyczne, powinny niezawodnie spełniać postawione przed nimi cele. Obecnie pojęcie biurokracja jest nierozłączne z terminem administracja, które wiąże się z zarządzaniem sprawami publicznymi. Charakteryzują ją łącznie trzy cechy: inicjowanie organizatorskiej działalności państwa, rozwiązywanie konkretnych sytuacji, działanie przy pomocy środków niewładczych. Administracja odbywa się przy pomocy systemu biurokratycznego, który okazuje się najbardziej sprawnym środkiem urzeczywistniania zadań państwowych [Sokalska, 2003, s. 118]. Jednak w literaturze częściej spotykamy krytykę, niż pochwałę biurokracji. Dlatego wprowadzono pojęcie biurokratyzmu, które oznacza zespół ujemnych skutków praktycznego funkcjonowania instytucji biurokratycznej, odznaczających się odchyleniami od racjonalnych cech i przez to przyczyniających się do niesprawności [Kurnal, 1972, s. 25; por.: Pawłowska, 1998, s. 83–84, 94–95].

Jak słusznie stwierdził F. Ryszka: „Czy nam się to podoba, czy nie, terazniejszość i dająca się przewidzieć przyszłość należy i należeć będzie do biurokracji” [Ryszka, 1997, s. 16]. Warto więc dokonać przeglądu socjologicznych teorii biurokracji, a w szczególności tych, które ukazują różne źródła biurokra-

tyzmu, a jednocześnie wskazują na potrzebę i możliwości dokonania zmian w kierunku usprawnienia funkcjonowania organizacji biurokratycznej.

Biurokracja stała się przedmiotem badań naukowych w I poł. XIX w. Powstałe na jej temat teorie można podzielić na dwa nurty: te, które skupiają się na strukturze i niezbywalnych elementach organizacji biurokratycznej oraz te, które opisują następstwa jej funkcjonowania, czyli biurokracyzm. Pierwsze stanowią dla badacza apologetyczny punkt widzenia organizacji, pewien model, „typ idealny”. Drugie zaś wyrosły z praktyki i skupiają się na problemie dysfunkcji.

Przedstawicielem pierwszego nurtu był M. Weber. Jego opis biurokracji jako „typu idealnego” sięga korzeniami niemieckiego idealizmu. Już bowiem Hegel stwierdził: „Osoba, która sprawuje urząd, powinna odnosić się do obywatela w sposób uczciwy, łagodny i wolny od mącających umysł namiętności. Narusza obyczaje stanu urzędniczego ten, kto jest niegrzeczny, zdenerwowany, znudzony i pozbawiony zainteresowania sprawą, którą ma załatwić, a tym bardziej ten, kto czyni wszystko, co możliwe, aby odwlec decyzję lub rozstrzygnąć na niekorzyść obywatela jakąś kwestię natury prywatnej lub publicznej” [cyt. za: Kozyr-Kowalski, 1999, s. 69]. Urzędnik powinien się więc kierować tacytowską zasadą *sine ira et studio* – bez gniewu i przychylności oraz stronniczości, a praca winna być dla niego powołaniem, wartością samą w sobie, nieredukowalnym do czegoś innego źródłem satysfakcji i dumy.

Weber przypisał biurokracji następujące elementy: istnienie ściśle określonego zakresu działań i zachowań wewnątrz organizacji; organizacja ma strukturę hierarchiczną i wieloinstancyjną; kierowanie urzędem opiera się na dokumentach pisanych, które są przechowywane; praca w urzędzie wymaga gruntownego przygotowania fachowego; działalność urzędowa wymaga zaangażowania pełnej zdolności do pracy; wszystkie pełnione funkcje urzędowe regulowane są przepisami. Granice organizacji biurokratycznej rozdzielają działalność publiczną od prywatnej. Majątek urzędu nie jest własnością prywatną urzędnika, nie można go sprzedać ani wydzierżawić. Komunikacja i przepływ informacji odbywa się na drodze dokumentów urzędowych. Pełnienie urzędu jest zawodem, wymaga więc odpowiedniego wykształcenia. Osobista sytuacja urzędnika jest uzależniona od miejsca, które zajmuje w hierarchii służbowej, a urzędnik jest nastawiony na karierę w ramach hierarchicznego porządku. Funkcje urzędnicze pełnione są przez całe życie, a za ich wykonywanie urzędnik otrzymuje stałe wynagrodzenie pieniężne i ubezpieczenie na starość. Biurokracja jest również bezosobowa, w pełni eliminuje elementy osobiste, irracjonalne i emocjonalne [Weber, 2002, s. 693–726]. Należy jednak pamiętać, że Weber zbudował narzędzie poznawcze, „typ idealny”, wzorcowy model, a nie starał się odtworzyć rzeczywistości empirycznej.

Wśród współczesnych koncepcji biurokracji teorię najbliższą weberowskiej przedstawił H.P. Widmaier. W oparciu o teorię Downa (nowej ekonomii poli-

tycznej) i późniejszą Niskanena, stworzył koncepcję, która od weberowskiej różni się w dwóch kwestiach. Założył on, że biurokrata to człowiek maksymalizujący korzyści, a jego celem jest świadczenie usług (nie panowanie). Biurokracja powstają w odpowiedzi na określone potrzeby, które mają zaspokajać. Mają wypełniać więc funkcje społeczne. Ta ekonomiczna teoria odbiega od pojęcia w naukach społecznych. Mówi o urzędzie tylko w przypadku, „kiedy większa część wytworzonych produktów nie może być poddana ani bezpośrednio, ani pośrednio ocenie przez rynek leżący poza organizacją” [Widmaier, 1995, s. 55]. Biurokracja pełni według tej teorii głównie funkcje usługowe. Są to: „podział dochodów zgodnie z preferencjami poszczególnych ludzi, regulacja lub zastąpienie monopoli, ochrona konsumentów przed ich własną niewiedzą, stabilizacja gospodarki rynkowej, sterowanie zmianami technicznymi przy niedomaganiach rynku, tworzenie ram prawnych i porządkowych, utrzymanie rządu” [Widmaier, 1995, s. 56].

Choć Weber uważał, że całe społeczeństwo podlega biurokratyzacji, a usunięcie jej byłoby równoznaczne z pojawieniem się chaosu, to niepokoił go jej rozrost. Zdawał sobie sprawę, że może ona doprowadzić do skostnienia społeczeństwa. Dlatego sprzeciwiał się upaństwowieniu wszystkich dziedzin życia. Według niego korygujący wpływ na działanie biurokracji powinni wywierać kapitaliści, przedsiębiorcy, którzy w ramach zakresu swoich interesów przewyższają biurokrację wiedzą. Dlatego za najdoskonalszą formę biurokracji uważał przedsiębiorstwo kapitalistyczne, które musi działać na rynku i kierować się kryterium zysku. Natomiast administracja państwowa finansowana z budżetu, musi podlegać stałej kontroli. Dziś Widmaier nazwał tę tezę „powrotem do polityki”, gdyż władza polityczna zostaje stracona na rzecz wielkich, usamodzielniających się systemów, w tym biurokracji. „Przywrócenie polityki” jest nawiązaniem związków pomiędzy opinią publiczną, polityką i nauką, które mają powstać dzięki dyskusji i współdziałaniu. Brak takich powiązań może doprowadzić do pogłębienia tendencji *imperializmu biurokracji*, tzn. tendencji do ciągłego poszerzania zakresu biurokratyzacji życia społecznego, przy jednoczesnej koncentracji władzy. Tym samym biurokracja utwierdza się jako forma panowania. Następuje jej ekspansja – *multiplikator biurokracji* – mnożenie się struktur biurokratycznych i ciągle tworzenie nowych” [Widmaier, 1995, s. 88, 60–61].

Pewną kontynuację myśli Webera widać również w teorii J. Schumpetera. Jednak podczas, gdy Weber i Widmaier położyli nacisk na konieczność zewnętrznej kontroli nad biurokracją, Schumpeter uważa, że biurokracja powinna być autonomiczna. Nowoczesna biurokracja powstaje niezależnie od systemu jaki panuje w społeczeństwie. Jej sprawne funkcjonowanie wiąże z pojęciem pracy komitetowej, czyli pracujących wspólnie, wyszkolonych, odpowiedzialnych specjalistów, którzy zastępują działających w warunkach niepewności przedsiębiorców. Wiąże się ona z zaufaniem, wiernością i poświęceniem. Panu-

je w niej *esprit de corpus*, czyli duch korporacji. Osobliwość organizacji urzędniczej stanowią reguły służby cywilnej. Ponieważ działania urzędnika są uniezależnione od motywu zysku i strat bardzo ważne stają się reguły rekrutacji. Zwraca więc uwagę na konieczność dobrego wykształcenia, poczucia obowiązku. Taka biurokracja, aby dobrze działać, musi być uniezależniona od polityków i opinii publicznej [Wachta, 2003, s. 155–164].

Przedstawicielem drugiego nurtu był K. Marks. Uważał on biurokratyczny system rządów za przeciwieństwo demokracji, gdyż przekształca ona interes ogólny w coś, co istnieje w sobie i dla siebie. Wobec interesów obywateli jest ona siłą obcą i wroga. Cele biurokracji są formalne i pozostają w konflikcie z celami realnymi. Formalizm jest wypaczeniem, mnożeniem przepisów. Sama biurokracja dąży do coraz szerszego normowania, standaryzowania i formalizowania coraz to nowych dziedzin życia. Rozrost biurokracji nie wynika więc z podziału pracy, ale z samego charakteru działania biurokracji. Życie społeczne staje się dla biurokracji pożywką, sama wynajduje problemy, a potem „musi” je rozwiązywać [Staniszki, 1969, s. 148–151]. Istotną cechą biurokracji jest posiadanie monopolistycznej władzy, która prowadzi nieustanną walkę z własnym ludem. Tak więc w przeciwieństwie do Hegla, Marks uważał władzę biurokratyczną za antonim rządów opartych na rozumie i nauce. Podstawowymi jej cechami są fikcje, urojenia, wprowadzanie w błąd dolnych warstw hierarchii urzędniczej przez górne. Uznał więc biurokrację za stan wrogi społeczeństwu obywatelskiemu, stan, który charakteryzuje działalność antypaństwową [Kozyr-Kowalski, 1999, s. 90].

Teoria Marksa wydaje się być rozwinięciem spojrzenia R. von Mohla, który w latach 30. XIX w. zdefiniował w *Polityce* biurokrację jako „fałszywą interpretację powołania instytucji oraz idei państwa, powołania, które spełnia olbrzymia armia urzędników, złożona w większości z elementów miernej wartości, poprzestająca na formalistycznej manipulacji, dotknięta różnorakimi przywarami i traktująca swój zawód jako rzemiosło” [Bratkowski, 1999, s. 8].

Tą definicją biurokracji posługiwał się również J. Olszewski. Zauważył, że mówiąc o biurokracji należy również zaznaczyć, że podstawowym jej błędem jest to, iż nie pojmuje ona należycie spraw państwa, przez co wiele rzeczy zaniedbuje, bo nie jest w stanie zrozumieć wypływających z nich korzyści i potrzeb. Jako główne charakterystyki biurokracji wymienił: szablon i rutynę, pisaninę (szał pisarski), ton urzędowy (przypominający zwyczajnie koszar wojskowych), drobiazgowość (przybierającą jakby formę zdziecinnienia starczego) [Olszewski, 1903, s. 103–104, 120–135].

Biurokrację jako organizację dysfunkcjonalną, czyli taką, która nie realizuje lub realizuje w sposób niepełny bądź błędny, cele, dla których została stworzona, opisują tzw. błędne koła. Teoretycy zwracają przede wszystkim uwagę na dwie główne przyczyny takiego stanu rzeczy: (1) konformizm urzędników,

sztynność ich zachowań, brak motywacji do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, czyli powstanie zbiurokratyzowanych osobowości; (2) dysfunkcje jako wynik struktury biurowej. Czynniki te często występują w teoriach łącznie, przeplatają się wzajemnie.

Opis zbiurokratyzowanej osobowości odnaleźć można nawet u Hegela. Wspomina o istnieniu tzw. średniaków, których nazwał antyurzędnikami. Pierwszy rodzaj reprezentują błędni rycerze (*fahrende Ritter*), drugi – służący, lokaje państwa (*Staatsbedienten*) [Kozyr-Kowalski, 1999, s. 81–83]. Marks pisał o specyficznym „rozumie urzędowym”, który wynika z charakterystycznego dla organizacji biurowej stosunku do przepisów. „Rozum urzędowy” to nastawienie na poprawność, a nie na skuteczność, orientacja na cele pomocnicze, cząstkowe, a nie na cel główny, a często nawet brak świadomości istnienia celu głównego [Staniszki, 1969, s. 142–144].

Również w rozważaniach o charakterze publicystycznym spotykamy podobne stwierdzenia. C.N. Parkinson uznał, że „sprzeciw wobec biurokracji polega na tym, że niszczy ona biurokrata jako osobę. Człowiek, skazany na spędzenie życia wśród teczek z aktami i zapisków, posiada, mówiąc ogólnie, dwie możliwości. Zdaje sobie sprawę z bezowocności swej pracy, może postanowić cynicznie, żeby wyciągnąć z niej jak najwięcej, starając się o jak największą pensję i najwyższe zaszczyty, unikając błędów i odsuwając decyzje, myśląc o własnym bezpieczeństwie i grając na zwłokę. Albo też, jeśli jest mniej inteligentny, może przekonać samego siebie, że jego praca ma znaczenie państwowe, i że kraj bez niego chyliłby się ku upadkowi. Kariera, która wielu ludziom stwarza w ten sposób możliwość wyboru pomiędzy cynizmem a iluzją” [Parkinson, 1967, s. 151–152]. Jest to więc praca, która podkopuje charakter i niszczy duszę. W innym miejscu Parkinson pisał: „Człowiek, któremu odmawia się prawa podejmowania ważnych decyzji, zaczyna uważać za niesłuchanie ważne te decyzje, które wolno mu podejmować. Zaczyna zrzedzić nad teczkami aktów, surowo sprawdzać, czy ołówki są dobrze zatemperowane (...) i pilnie używać dwóch lub trzech kolorów atramentów” [Parkinson, 1992, s. 107].

L.J. Peter mówi, że biurokracja działa według Zasady Petera, która brzmi: „W hierarchii każdy pracownik stara się wznieść na swój szczybel niekompetencji (...). Z biegiem czasu każde stanowisko zostanie objęte przez pracownika, który nie ma kompetencji do wykonywania swoich obowiązków”. Jeśli organizacja nadal działa, to tylko dzięki temu, że pracę wykonują jeszcze ci, którzy nie osiągnęli swojego szczybla niekompetencji. Jest to zasada uniwersalna, odnosi się do każdego stanowiska i każdego czasu [Peter, Hull, 1973, s. 20].

Peter przedstawia całą gamę zachowań, które można odnaleźć wśród urzędników. U osób, które osiągnęły swój stopień niekompetencji obserwuje się: nienormalną tabulologię, fonofilię, papierofilię, papierkomanie, autofilię. Natomiast wśród wyższych rangą urzędników można zaobserwować: litowanie się

nad samym sobą, *rigor cartis*, przymusowe uniki, chwiejną huśtawkę, inercję śmiechu, strukturofilię, tiki i dziwne przyzwyczajenia, wprowadzanie słuchacza w zakłopotanie przez kodofilię, wiele słów, niewiele myśli, efemeryczną administrację [Peter, Hull, 1973, s. 33–45, 103–122]. Peter nazywa urzędników *Wędrującymi Kuktami*. Są to osoby, które zostały pozbawione wyobraźni, zdolności twórczych, marzeń, niepowtarzalnej osobowości [Peter, 1975, s. 57–61].

Merton zwrócił uwagę przede wszystkim na dysfunkcje społeczne wpływające na funkcjonowanie biurokracji. Ich całokształt zamknął w pojęciu – *wyuczona nieudolność*. Każdy biurokrata opanowuje do perfekcji pewne czynności i wiedzę. Potrafi je jednak w pełni wykorzystać jedynie w ściśle określonych warunkach. Gdy zmieniają się okoliczności zewnętrzne wypracowane zachowania nie przynoszą pożądanych rezultatów. Podstawą biurokracji jest założenie przewidywalności i niezawodności jej zachowań. Służą temu przepisy regulujące. Urzędnicy działając zgodnie z ich zasadami popadają w konformizm i rutynę. Dbałość o przestrzeganie przepisów staje się rytuałem. Przepis staje się więc wartością samą w sobie, wartością niezależną. Temu procesowi *przeniesienia celów, czy internalizacji przepisów* towarzyszy proces *uświęcania*, czyli nadawania przepisowi rangi symbolu. Tym samym urzędnik staje się mało elastyczny w swych działaniach, nie potrafi znaleźć się w sytuacji nie przewidzianej przepisem, nabywa więc syndrom wyuczony nieudolności. Końcowym efektem przenoszenia celów jest biurokrata-wirtuoz, który nigdy nie zapomina o najmniejszym szczególe zawartym w przepisach, przez co nie jest w stanie załatwić spraw wielu swoich klientów [Merton, 1982, s. 225–260]. Oprócz pojęcia *wyuczona nieudolność* Merton operował również terminami „psychoza zawodowa” Deweya (w wyniku rutyny ludzie wyrabiają sobie określone preferencje, antypatie, uprzedzenia, uczulenia. Psychozy te są wynikiem wymagań stawianych jednostce co do jej roli zawodowej przez określoną organizację) i „skrzywienie zawodowe” Warnotte’a.

Wyuczona nieudolność wywodzi się ze źródeł strukturalnych. R. Merton uznał, że źródłem nadmiernego konformizmu urzędników jest samo funkcjonowanie biurokracji, a nie wewnętrzne motywy jej uczestników. Proces ten można podsumować w następujący sposób: (1) „aby działanie organizacji biurokratycznej było efektywne, konieczna jest niezawodność reakcji i rygorystyczne posłuszeństwo wobec przepisów, (2) taki stosunek do przepisów powoduje, iż zostają one przekształcone w wartości niezależne, bez odniesienia do zespołu celów, (3) utrudnia to szybkie przystosowanie się do specyficznych warunków, nie przewidzianych przez tych, którzy zredagowali ogólne przepisy, (4) te same elementy, które zazwyczaj sprzyjają efektywności działania, w szczególnych przypadkach wywołują efekt odwrotny” [Merton, 1982, s. 260].

Crozier uznał, że dysfunkcjonalizm polega na tym, że biurokracja jest niezdolna do ulepszania swego działania na podstawie popełnionych błędów, nie

potrafi dostosowywać się do zmian wynikających ze zmiennego otoczenia. Unikanie przystosowania się do zmian staje się tym samym środkiem do unikania rzeczywistości. Jest to wynikiem dysfunkcji społecznych, czyli osobowości urzędnika oraz interakcji międzyludzkich i dysfunkcji strukturalnych, które wynikają z samego zorganizowania biurokracji. Na te ostatnie składają się bezosobowy zakres przepisów, centralizacja decyzji, izolacja każdej grupy hierarchicznej i nacisk grup na jednostkę, rozwój równoległych stosunków władzy. Elementy te Crozier ujął w formie biurokratycznego „błędnego koła”<sup>1</sup>.

Powołując się na teorię Merona, Crozier rozbudował koncepcję rytualizmu, który nie jest tylko deformacją, czy efektem szkolenia. To charakterystyczne zachowanie wśród osób, które mają największą szansę na awans. Rozwijają się one o tyle, o ile stanowią dla grupy środek zapewniający swobodę działania lub dają możliwość walki o władzę. Według Croziera to racjonalna reakcja na wymagania sytuacji i naciski grup koleżeńskich. Inne zachowania w obrębie biurokracji to: wycofanie się, bunt, nowatorstwo, identyfikacja jednostki z władzą w innej grupie.

Jednym ze sposobów, jaki odnaleźć można w teoriach, który ma doprowadzić do jej efektywnego działania, jest nadrzędna rola kontroli organizacyjnej. Według P. Selznicka, polega ona na stosowaniu delegowania władzy ze szczebli wyższych na niższe. Wywołuje to podnoszenie kwalifikacji. Skutkiem niezamierzonym może stać się nadmierna specjalizacja członków instytucji i nieuzasadniony wzrost personelu. W ten sposób na płaszczyźnie ekspertyzy i specjalizacji powstaje błędne koło: organizacja biurokratyczna wprowadza specjalizację i podział ról, żeby specjalistę uczynić bardziej neutralnym i niezależnym. Ale to wytwarza w nim ducha kastowego. Selznick mówi o dwóch takich środkach kontroli, które wypracowały biurokracje, a które mają przeciwdziałać opisanym przez niego problemom: mechanizm kooptacji (polega na tym, że w procesie decyzyjnym uczestniczą osoby reprezentujące specjalne interesy oraz grupy specjalistów); wpajanie przekonań ideologicznych (co wywołuje postawy lojalności na wszystkich szczeblach organizacji) [Mastyk-Musiał, 1998, s. 108].

Natomiast A.W. Gouldner wskazał, że przepisy określają zwykle minimalne dopuszczalne zachowanie się członków. Ci, którzy zdają sobie z tego sprawę działają jedynie na tych minimalnych poziomach. Może wystąpić więc rozbieżność pomiędzy celami, a rzeczywistymi osiągnięciami. Takie działania wywołują w efekcie wzmoczoną kontrolę działań pracowników. Zwiększa się też liczba przepisów. Prowadzi to do usztywnienia stosunków i ich formalizacji, co zwięk-

---

<sup>1</sup> Crozier wymienia cztery zasadnicze cechy, które wpływają na sztywność zrutynizowanego postępowania (to „błędne koło” prowadzące do zrutynizowania). Są to: (1) zakres przepisów, (2) centralizacja decyzji, (3) izolacja każdej grupy hierarchicznej i nacisk grupy na jednostkę, (4) rozwój równoległych stosunków władzy [Crozier, 1967, s. 287–300].

sza napięcie między pracownikami. W ten sposób powstaje błędne koło podporządkowania i kontroli oraz zachowania spełniające utajone funkcje [Mastyk-Musiał, 1998, s. 109].

Na jeszcze inny mechanizm błędnego koła wywołanego kontrolą wskazał już Marks. Stwierdził, że kontrolę stopnia wykonywania danej czynności prowadzą ci, którzy sami są oceniani za jakość i zakres wykonania tej czynności, bowiem osoby spoza administracji nie posiadają odpowiedniej wiedzy, by przeprowadzić kontrolę. Osoby posiadające tą wiedzę są zainteresowane w zniekształcaniu obrazu sytuacji. Ponieważ ocenia się pracowników głównie za poprawność działania, a nie za efektywność, często urzędnicy ukrywają nieadekwatność przepisów. Boją się, że ocenią ich jako niedbałych. Dlatego wyższe szczeble administracji mogą nie zdawać sobie sprawy z istnienia takich problemów, a tylko one mogłyby zmienić istniejące złe przepisy. I tak błędne koło się zamyka [Staniszki, 1969, s. 139–140].

Na trzeci rodzaj dysfunkcji w organizacji biurokratycznej wskazał M. Dobrzyński. Stwierdził, że patologiczne reakcje urzędników mogą wynikać z błędów powstałych w wyniku formalizowania przepisów. Błędy mogą wynikać więc z języka (ogólnikowość, niejasność), stopnia sformalizowania czynności (nadmierny rygoryzm lub jego brak) oraz ze struktury systemu przepisów (nadmierna liczba, luki, dublowanie się, rozproszenie, nieadekwatność). Błędy w przepisach powodują przerwanie sprzężenia między normalizatorem i wykonawcą reguł. Wywołuje to w urzędniku poczucie zagrożenia, które jest z kolei przyczyną stresu. Przy błędach w formalizowaniu powstaje każdorazowo pytanie: czy działać zgodnie z przepisem, czy zignorować go? Najbezpieczniejsze jest więc unikanie podejmowania decyzji. Wśród decyzji obronnych na sytuacje stresowe Dobrzyński wymienia: racjonalizację, projekcję, czynności przymusowe, nadmierne teoretyzowanie [Dobrzyński, 1972, s. 139–141, 143, 148–149].

Biurokracja w teoriach socjologicznych zyskała więc „wiele twarzy”: od typu idealnego opartego na racjonalizmie, do czegoś na kształt Lewiatana, który zagarnia całą ludzkość w niewolę. Z jednej strony to organizacja, która jest szczytem sprawnego działania, z drugiej strony jest przejawem totalitaryzmu [Preiss, 1967; Orwell], schyłku cywilizacji<sup>2</sup> i chorą ambicją aparatu państwowego dążącego do tego, żeby wiedzieć wszystko [Mises, 1998, s. 20]. W literaturze pojawił się też zarzut, że w skrajnych przypadkach biurokratyzacja niesie w sobie całkowite uprzedmiotowienie administrowanych zbiorowości ludzkich, które traktuje się jako obiekt odgórnej manipulacji [Sztompka, 2002, s. 130; por.: Ritzer, 1997, s. 54–58].

---

<sup>2</sup> „Biurokrację spotyka się zawsze, jak w ostatnich wiekach Rzymu, w przededniu katastrofy. Myślę, że cywilizacja zachodnia przeszła już swoje apogeum, że obecnie przeżywa swój schyłek i biurokracja jest jednym z objawów tego schyłku” [Parkinson, 1967, s. 156].

Teorie socjologiczne skupiają się raczej na problemach biurokratyzacji niż biurokracji. Hasło likwidacji biurokracji w dzisiejszych czasach okazuje się utopią, ale równie przesadne jest traktowanie jej jak „panopticonu”. Nie stawia się więc pytania co zamiast biurokracji, ale raczej następuje koncentracja na problemie, który niegdyś wyraził J. Szczepański: co należy zrobić, aby przywrócić biurokracji sens i właściwe miejsce.

Po pierwsze można uwypuklić takie cechy biurokracji, które nie tylko nie ograniczają działań jej uczestników, ale, które daje im również wiele profitów. Nawet wśród teoretyków, którzy skupiają się na akcentowaniu dysfunkcji biurokracji, pojawiają się opinie, że jest to system, którego przepisy chronią jednostki; w ramach stanowiska pracy jednostka sama może zdecydować, czy wnieść do niego swój wkład, czy nie; człowiek, któremu narzucone jest uczestnictwo, które nie pociąga za sobą odpowiedzialności, nie wymaga całkowitego zaangażowania, daje większą możliwość swobody uczestnikom w stosunku do organizacji; gdy jednostki czują się zagrożone szukają wyjścia w błędnych kołach. Na dodatek nie każdy członek organizacji (jak twierdzili teoretycy *human relations*) chce uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji. Pozbawieni tego atrybutu urzędnicy otrzymują różnego typu rekompensaty. Organizacja biurokratyczna zwiększa zabezpieczenie zawodowe w postaci stałego etatu, dożywotniej kadencji, emerytury, rosnących poborów i uregulowanego systemu awansowania pracowników. Dzięki temu pracownik staje się oddany swym obowiązkom i nie ulega zewnętrznym naciskom. Sama biurokracja opiera się na formalizmie i rutynie, i choć cechy te były niejednokrotnie negowane, to dla urzędników stanowią dodatkowe profity. Formalizm porządkuje relacje wewnątrz organizacji, jak również tworzy gotowe ścieżki komunikowania się z klientami. Rutyna jest natomiast formą obrony przed ewentualnym popełnieniem błędu, zarówno w stosunku do klientów, jak i do organizacji. Dzięki takiemu postępowaniu urzędnik może uniknąć kary za niewłaściwe działanie, czy postępowanie. Model biurokratyczny stanowi również doskonały środek zachowania w społeczeństwach nowoczesnych pewnych wartości świata preindustrialnego, tj. uznanie pierwszeństwa władzy centralnej nad własnym uczestnictwem, utrzymanie stabilności systemu przez wzmocnienie sztywności, chęć zachowania autonomii i swobody indywidualnej. Są też negatywne strony. Biurokracja to świat wyizolowany od rzeczywistości. Zapewnia swym członkom bezpieczeństwo, ale jej uczestnicy nie mają jakiegokolwiek miernika własnego wysiłku. To doprowadza do braku realizmu w ocenie własnych dokonań. Muszą szukać odzwierciedlenia swych starań w poparciu grup koleżeńskich. Tym samym kierują się na drogę małostkowych walk o prestiż. Nie zajmują się oceną swojej pozycji w świecie, ale jednocześnie są gotowi podjąć zażartą walkę o chociażby namiastkę władzy [Crozier, 1967, s. 284–285, 316–320; Merton, 1982, s. 254–255].

Drugim zabiegiem teoretycznym, który ma na celu przywrócenie sensu biurokracji, jest wskazanie możliwych warunków jej odbiurokratyzowania. Odbiurokratyzowanie jest według Eisenstadta jednym z trzech, obok biurokracji i biurokratyzacji, układów równowagi dynamicznej pomiędzy organizacją i jej otoczeniem. Ma ono miejsce wówczas, kiedy grupa, z którą organizacja biurokratyczna znajduje się w ścisłym kontakcie (klienci, protektorzy, władze) podważają jej cele i działalność. Wówczas autonomia, cele i zasady funkcjonowania biurokracji zostają okrojone i przejmują je inne organizacje. Zewnętrzne role niebiurokratyczne oddziałują na role biurokratyczne, co prowadzi do minimalnej specjalizacji ról biurokratycznych. Odbiurokratyzowanie następuje, gdy rosną bezpośrednie zależności organizacji biurokratycznej od klienteli [Eisenstadt, 1975, s. 606–607].

Najprostszym sposobem odbiurokratyzowania, na który wskazują teorie (ale potwierdza to również praktyka) jest zdecentralizowanie władzy wykonawczej przy jednoczesnej centralizacji legislatywy [Popławski, 2004, s. 57–67]. W teoriach odnaleźć można dalsze wskazówki pogłębiające ten proces. Są to: (1) wprowadzenie wszędzie, gdzie jest to możliwe mechanizmów rynkowych [Pacho, 2001, s. 46–51; Widmaier, 1995, s. 68–69]; (2) wprowadzenie konkurencji pomiędzy części kompleksu administracji państwa [Mises, 1998, s. 85–88; Eisenstadt, 1975, s. 606]; (3) tworzenie biurokracji jako stanu urzędniczego o specjalnej misji i specyficznej podkulturze [Blau, 2005, s. 165].

Ten ostatni postulat wynika niejako z „typu idealnego” Webera, czy idealizmu Hegla. Uwypuklali go również teoretycy wskazujący na dysfunkcje biurokracji, wynikające z osobowości jej członków. Obecnie cechy te podkreśla w sposób szczególny ustawa o pracownikach urzędów państwowych<sup>3</sup>, czy Kodeks Etyki Służby Cywilnej<sup>4</sup>. Ustawa stawia pracownikom administracji państwowej wysokie wymagania.

Inne zabiegi służące sprawnemu funkcjonowaniu administracji to:

1. zachowanie neutralności politycznej [Kurdycka, 1998, s. 5–11]. Chodzi o to, by administracja nie była „łupem”, który każdorazowo zagarnia zwycięzca w wyborach, ale stała się jak „fortepian koncertowy”, w którym „wymiana samych klawiszy nie narusza ładu całego instrumentu. Nawet jeśli zmienia się rząd, państwo powinno nadal funkcjonować” (wypowiedź Valery’ego Turcey’ego, sekretarza generalnego Związku Zawodowego Sędziów Trybunału Administracyjnego) [cyt. za: Barlik, 1996, s. 23];

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r., o pracownikach urzędów państwowych, tekst ujednolicony z dnia 2 sierpnia 2001 r., DzU, 2001, nr 86, poz. 953. Podobny wydzźwięk ma ustawa o służbie publicznej z 18 grudnia 1998 r.; por.: [Sinkowska, 2002].

<sup>4</sup> Ustanowiony zarządzeniem Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. (M.P. z 2002 r., Nr 46, poz. 683).

2. oddzielenie sfery prywatnej od publicznej [Marody, Giza-Poleszczuk, 2004, s. 258–301; Zagulak, 2005, s. 106–120] i wytworzenie mechanizmów zabezpieczających interes publiczny [Kamiński, 1999, s. I];
3. utworzenie korpusu służby cywilnej charakteryzującego się etyką i profesjonalizmem [Barlik, 1996, s. 23; Kiciński, 1997, s. 30; Stec, 2001, s. 92–94], oraz wzorującego się na tradycji [Sokołowski, 2001, s. 14–15].

Jeśli te atrybuty nie zostaną wypracowane, to urzędnicy nadal będą nazywani *czynownikami* i *świętymi krowami* [Kalinowski, 1996, s. 11], a administrację państwową trawić będą *czterej jeźdźcy Apokalipsy*: gigantomania, luksomania, korupcja i arogancja władzy [Nasza..., 2001, s. 14–17; Kościelak, 2002, s. 131], a ponadto nepotyzm i kumoterstwo [Filipowicz, 2003, s. 58–63; Filipowicz, 2004, s. 167–172].

## LITERATURA

- Barlik E., 1996, *Etyka urzędnika*, „Rzeczpospolita”, nr 68.
- Blau P., 2005, *Teoria i rozwój biurokracji* [w:] *Socjologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków.
- Bratkowski S., 1999, *Historia i lekarstwa*, „Rzeczpospolita”, nr 68.
- Crozier M., 1967, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa.
- Dobrzyński M., 1972, *Zachowanie pracownika w instytucji biurokratycznej* [w:] *O sprawności i niesprawności organizacji*, red. J. Kurnal, Warszawa.
- Eisenstadt S.N., 1975, *Biurokracja, biurokratyzacja i odbiurokratyzowanie* [w:] *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacka (wybór), Warszawa.
- Filipowicz W., 2003, *Raport o służbie cywilnej*, „Dziś”, nr 12.
- Filipowicz W., 2004, *Państwo sprawne inaczej*, „Dziś”, nr 4.
- Kalinowski W., 1996, *Czynownicy*, „Tygodnik Solidarność”, nr 27.
- Kamiński A.Z., 1999, *Biurokracja w Polsce*, „Rzeczpospolita”, nr 68.
- Kiciński K., 1997, *Honor urzędnika*, „Gazeta Bankowa”, nr 17/18.
- Kościelak L.J., 2002, *Portret urzędnika w perspektywie socjologicznej*, „Studia Litteraria Polono-Slavica”, nr 7, Warszawa.
- Kozyr-Kowalski S., 1999, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań.
- Kurdycka B., 1998, *Rozróżnienie sfery polityki od administracji*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Kurnal J., 1972, *O sprawności i niesprawności organizacji. Szkice o biurokracji i biurokratyzmie*, Warszawa.
- Marody M., Giza-Poleszczuk A., 2004, *Przemiany w sferze publicznej* [w:] *Przemiany więzi społecznej. Zarys teorii zmiany społecznej*, Warszawa.
- Masłyk-Musiał E., 1998, *Spółeczeństwo i organizacje. Socjologia organizacji*, Warszawa.
- Merton R.K., 1982, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa.

- Mises L. von, 1998, *Biurokracja*, Lublin.
- Nasza mała Apokalipsa, 2001, rozmowa z Witoldem Kieżunem, „Gazeta Bankowa”, nr 35.
- Olszewski J., 1903, *Biurokracja*, Lwów.
- Orwell G., *Rok 1984*.
- Pacho W., 2001, *Ekonomiczna teoria biurokracji*, „Bank i Kredyt”, nr 9.
- Parkinson C.N., 1967, *Prawo zwłoki, Zbiór esejów*, Warszawa.
- Parkinson C.N., 1992, *Prawo Parkinsona czyli w pogoni za postępem*, Warszawa.
- Pawłowska A., 1998, *Władza, elity, biurokracja. Studium z socjologii polityki*, Lublin.
- Peter L.J., 1975, *Recepta Petera*, Warszawa.
- Peter L.J., Hull R., 1973, *Zasada Petera. Dlaczego wszystko idzie na opak*, Warszawa.
- Popławski P., 2004, *Lokalna administracja i społeczeństwo obywatelskie [w:] Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, red. K.W. Frieske, Warszawa.
- Preiss P., 1967, *Biurokracja totalna*, Paryż.
- Ritzer G., 1997, *McDonaldyzacja społeczeństwa*, Warszawa.
- Ryszka F., 1997, *O biurokracji*, „Przegląd Tygodniowy”, nr 13.
- Sokalska E., 2003, *Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksa Webera*, „Studia Prawnoustrojowe”, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Sokołowski M.K., 2001, *Urzędnik – to brzmiato dumnie*, „Tygodnik Głos”, nr 32.
- Staniszki J., 1969, *Marks o administracji państwowej*, „Studia Socjologiczne”, nr 4.
- Stec M., 2001, *Recenzja książki: Rydlewski G., Służba cywilna w Polsce*, Warszawa „Państwo i Prawo”, z. 8.
- Sinkowska L., 2002, *Status prawny członka korpusu służby cywilnej*, Toruń.
- Sztompka P., 2002, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Warszawa.
- Wachta P., 2003, *Socjologia i kryptosocjologia Josepha Schumpetera*, Poznań.
- Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa.
- Widmaier H.P., 1995, *O ładzie społecznym, Demokratyczna polityka społeczna, Logika biurokracji*, Warszawa.
- Zagulak K., 2005, *Administracja publiczna jako wyznacznik jakości państwa [w:] Jakie państwo?*, red. ks. A. Cypryś, ks. A. Garbarz, B. Szluz, Rzeszów.

### Streszczenie

W teoriach socjologicznych odnaleźć można dwa podejścia w opisie organizacji biurokracyjnej. Pierwszy typ, ujmujący biurokrację jako typ idealny, zapoczątkowany został przez Hegla i Webera. Drugi typ ukazuje dysfunkcje organizacji biurokratycznej, czyli biurokratyzm. Ponieważ typ pierwszy prezentuje model, a nie rzeczywisty obraz biurokracji, to jedynie w teoriach drugiego rodzaju odnaleźć można wskazówki dotyczące możliwości zmian w organizacji biurokratycznej. Zmiany te skupiają się na kwestiach, z których wynikają dysfunkcje, czyli z problemów wynikających ze struktury biurokracji, z formalizacji przepisów oraz z powstania zbiurokratyzowanych

osobowości. Wśród metod odbiurokratyzowania najczęściej wymieniane są: wprowadzenie wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, mechanizmów rynkowych oraz konkurencji; stworzenie specjalnej misji i podkultury biurokracji; oddzielenie sfery prywatnej i publicznej; zachowanie neutralności politycznej; utworzenie korpusu służby cywilnej charakteryzującego się etyką i profesjonalizmem. Dzięki tym zabiegom organizacje biurokratyczne mają działać sprawniej.

## **Change in Bureaucratic Organization**

### *Summary*

There are generally two main streams of theoretical reflection on bureaucratic organization. The first one, describing bureaucracy as an ideal type, has been initiated by Hegel and Weber. The second one concentrates on dysfunctions of the bureaucratic organization. The first type shows a model, but not a real image of bureaucracy, therefore only in the second main stream it is possible to find tips about possibilities of change in bureaucratic organization. These tips focus on problems resulting from bureaucratic structure, formalization of the rules and arise of bureaucratic personalities. Generally, among the methods of overcoming dysfunctions of bureaucratic organization are: implementation of market mechanisms and competition, separation of public and private sphere, retaining political neutrality and creation of the ethic and professional civil service corps. Thanks to such solutions the bureaucratic organization should function more effectively.