

Juliusz Piwowarski, Bogusław Płonka
(Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”
w Krakowie)

Biurokracja – przeszłość czy historia administracji publicznej

1. Wprowadzenie

W odbiorze społecznym termin „biurokracja” ma zabarwienie pejoratywne. We współczesnym świecie kojarzy się on z niezrozumiałymi obowiązkami, nieracjonalnym żądaniem dostarczania rozmaitych dokumentów, bezosobowością lub wręcz bezduszością urzędników. Biurokracja obecnie jest zatem synonimem mało efektywnego, złego i wymagającego zmiany sposobu działania administracji. Należy zauważyć jednak, że sam termin ma także drugie znaczenie odnoszące go do szczególnego typu organizacji, które ukształtowały się ewolucyjnie, głównie w ciągu osiemnastego i dziewiętnastego stulecia. Cechy organizacji biurokratycznych opisał szczegółowo niemiecki socjolog Max Weber w dziele *Wirtschaft und Gesellschaft*, wydanym w roku 1921¹. W znaczeniu weberowskim termin „biurokracja” jest zupełnie neutralną nazwą. M. Weber był przekonany bowiem, że jedynie organizacje typu biurokratycznego zdolne są do osiągnięcia najwyższego możliwego stopnia sprawności i racjonalności w działaniu. Uważał, że idealną biurokrację cechuje precyzja, stałość, beznamiętność wykonawców oraz dyscyplina wewnętrzna, dzięki czemu organizacje tego rodzaju mogą zapewnić realizowanie wyznaczonych celów. Zasady, na których opierają się organizacje biurokratyczne M. Weber uznał za uniwersalne i w związku z tym nadające się do zastosowania, zarówno w administracji publicznej, jak i prywatnych organizacjach biznesowych. Źródłem wyższości biurokracji upatrywał w wiedzy i umiejętnościach technicznych, którymi dysponują profesjonalni urzędnicy. Dominacja biurokratycznej administracji wynikać miała zasadniczo z przewagi w posiadaniu wiedzy. Stałość zatrudnienia, profesjonalizacja i specjalizacja występujące w organizacjach tego typu sprawiały, iż biurokratyczny aparat urzędniczy nabywał stopniowo doświadczenia w stosowaniu odpowiednich procedur. W ten sposób budował swoją przewagę nad innymi członkami społeczeństwa. M. Weber zauważył, że rozwojowi cywilizacji europejskiej towarzyszyło upowszechnianie się organizacji

¹ Por. Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002, s. 161–168.

typu biurokratycznego, na wszystkich polach działalności człowieka. Dotyczyło to zarówno kościoła i jak państwa, w tym także armii, partii politycznych, a także przedsiębiorstw, grup interesu, stowarzyszeń i innych instytucji. Ten sukces organizacji biurokratycznych był dla niego dowodem wyższości biurokracji nad innymi formami działania zespołowego.

Warto zauważyć zatem, że jeszcze w dziewiętnastym stuleciu organizacje biurokratyczne dopiero zdobywały uznanie jako najlepszy model organizowania. Podziwiano ich sprawność, niezawodność i obiektywizm. Stanowiły dowód siły ludzkiego umysłu, który zdolny jest porządkować otaczającą rzeczywistość. Biurokracja, zanim objawiła swe negatywne strony była uznawana za przejaw nowoczesności, ładu i rozwoju społeczeństwa. Z pewnością zalety organizacji biurokratycznych, które dostrzegł M. Weber zdecydowały o ich rozprzestrzenieniu się we wszystkich obszarach działalności człowieka, w sferze publicznej i prywatnej, w biznesie i w administracji. Nie potrzeba specjalnych analiz, aby stwierdzić, że również obecnie (szczególnie w sektorze publicznym) nadal wiele organizacji zostało w taki właśnie sposób zaprojektowane².

W niniejszym tekście analizując dorobek Maxa Webera oraz Roberta K. Merton, omówiono cechy organizacji biurokratycznych. Podjęto także próbę zidentyfikowania szczególnych cech biurokracji, które zaważyły zarówno na jej sukcesie (mierzonej powszechności występowania), jak i negatywnej opinii w społeczeństwie. W dalszej części artykułu rozważono także kształtującą się właśnie – zarówno w literaturze przedmiotu, jak i praktyce działania – koncepcję *governance*, prezentującą ideę państwa i administracji publicznej, tworzących się dobrego rządzenia. Pytanie brzmi: czy to nowe rozwiązanie, budowane na fundamencie demokracji oraz powszechnej dostępności wiedzy i technologii (umożliwiających nieskrępowaną komunikację) może wpłynąć na odesłanie do lamusa historii modelu weberowskiego? Innymi słowy, czy organizacje biurokratyczne są „gatunkiem” skazanym na zagładę? Czy może mają przed sobą jeszcze jakąś przyszłość?

Celem artykułu jest wykazanie, że pojawienie się nowego modelu zarządzania państwem (w tym administracją publiczną) jaką jest *governance* oznacza zmianę na tyle istotną, że może ona doprowadzić do zakwestionowania fundamentalnych zasad, na jakich opiera się biurokratyczny porządek.

2. Administracja typu biurokratycznego w koncepcji M. Webera i R. K. Mertona³

Żyjący na przełomie XIX i XX wieku (1864–1920) Max Weber dokonał w procesie rozwoju administracji pozytywnego przewartościowania (w rozumieniu dosłownym oraz metaforycznym), bardzo potrzebnego w tamtym czasie.

² Por.: Płonka B, *Systemy kontroli administracyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym (Administrative control systems in the public security management)*, [w] *Bezpečně Slovensko a Európska Únia. Zborník Príspevkov z 5. Medzinárodnej Vedeckej Konferencie*, Koszyce 2011, s. 392.

³ Fragment ten został oparty na jednym z rozdziałów książki J. Piwowarskiego, *Etyka w administracji i jej źródła*, Kraków 2011.

Administrację bowiem, aż do początków XIX wieku cechowała – powiedzielibyśmy dzisiaj – specyficzna, daleko posunięta „personalizacja” rządu – urzędnik odpowiadał za swoje działania jedynie przed królem lub ministrem. Ponadto, urzędnicy na ogół łączyli pełnienie funkcji publicznych z wykonywaniem innych profesji. Stosunkowo częstą praktyką było nabywanie przez określonych ludzi urzędów, a patronaż⁴ i nepotyzm⁵ były dość powszechnymi zjawiskami towarzyszącymi mechanizmom sprawowania władzy. Kryterium merytoryczne w istniejącym podówczas sposobie rekrutowania urzędników miało znaczenie drugorzędne.

Źródłem transformacji administracji państw końca XVIII i XIX wieku poszukiwać należy w rozwoju doktryn liberalnych stanowiących przeciwagę dla absolutyzmu. Liberalni myśliciele wskazywali na potrzebę ograniczenia ingerencji państwa w życie obywateli oraz podkreślali istniejącą, ich zdaniem, konieczność zmniejszenia zakresu aktywności struktur państwowych. W oczywisty sposób przekładało się to bezpośrednio na postulat ograniczenia wpływu administracji na kształt życia publicznego oraz na nabierającą coraz większego znaczenia dla potencjału społecznego wszelaką przedsiębiorczość.

Dalszym istotnym elementem dla koncepcji przedstawicieli klasycznych doktryn liberalnych stało się wdrożenie postulatu ograniczenia ingerencji państwa oparte na normie prawa, będącej gwarancją poszanowania podstawowych praw ludzkiej jednostki. W doktrynie liberalnej norma prawa miała za zadanie chronić obywatela – dzięki związaniu administracji ustawą – przed ewentualną samowolą władzy i jej przedstawicieli – funkcjonariuszy administracji publicznej⁶.

Analizując zagadnienia dotyczące styku rządu i służących temu organizacji, nie sposób pominąć dorobku Maxa Webera. Koncentrował on swoje naukowe zainteresowania między innymi na zjawisku władzy dającej możliwość decydowania o egzystencji tych, którzy władzy podlegają, czasami także nawet wbrew ich własnej woli. Maximilian Carl Weber urodził się w Erfurcie (1864 r.) w rodzinie inteligentnej. Ojciec M. Webera zaliczał się do klasy politycznej. Był także doktorem nauk prawnych. W rodzinie Weberów panowały silnie zakorzenione idee moralne, których źródłem były przekonania religijne związane z protestantyzmem. Szkołę średnią Max Weber ukończył w 1882 roku, po czym rozpoczął studia prawnicze na Uniwersytecie w Heidelbergu⁷. Rok później przerwał studia dla odbycia 12-miesięcznej służby wojskowej. Studiował w Berlinie i Getyndze, gdzie w 1889 roku doktoryzował się na podstawie rozprawy traktującej o prawnych zasadach

⁴ Patronaż to sposób wzmacniania i rozszerzania wpływu politycznego poprzez stronnice nominacje polityczne na stanowiska w administracji publicznej. Zjawisko to nie zanikło do dziś. [przyj.aut.]

⁵ Nepotyzm to obsadzanie stanowisk dzięki nadużywaniu zajmowanego stanowiska przez wysoko postawionych funkcjonariuszy faworyzujących swych krewnych; por. *Słownik Wyrazów Obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

⁶ J.Hausner, *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2005, s. 52.

⁷ Zob.: M. Weber, *Max Weber: A Biography*, London 1988.

spółek gospodarczych⁸. Następnie podjął aplikanturę, przygotowując się do wykonywania zawodu. Nie został jednak ani sędzią, ani adwokatem, ponieważ zagłębił się w studia nad społeczno-gospodarczym i politycznym rozwojem społeczeństwa rzymskiego. W 1891 roku wydał pracę na ten temat, co umożliwiło mu objęcie stanowiska docenta na Uniwersytecie w Berlinie⁹. Nieco wcześniej został także doradcą zarządu miejskiego Bremy, gdyż zamierzał łączyć pracę naukową z działalnością o charakterze praktycznym. Nieco wcześniej, w 1888 roku został członkiem zawodowego stowarzyszenia ekonomistów¹⁰.

Podobnie jak ojciec, M. Weber zaangażował się w politykę (od 1890 r.)¹¹. W 1892 roku uzyskał – będąc nieustannie aktywnym naukowo – habilitację. W 1894 roku powierzono mu prowadzenie katedry ekonomii na Uniwersytecie we Fryburgu. Po dwóch latach przeniósł się na Uniwersytet w Heidelbergu. W wieku 33 lat (1897 r.) Max Weber zapadł na ciężką depresję związaną ze śmiercią jego ojca (i poprzedzającymi tę śmierć nieporozumieniami). Choroba na cztery długie lata wyłączyła naukowca z wszelkiej działalności. Ten czas spędził w Rzymie.

Po otrząśnięciu się z osobistej tragedii na początku XX wieku (około roku 1902), wznowił pracę naukową, oddając się studiom nad historią, organizacją i działalnością gospodarczą średniowiecznych klasztorów. Nie przyjął propozycji ponownego objęcia katedry w Heidelbergu, natomiast w 1904 roku objął stanowisko współredaktora „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik”. Tu narodziło się, początkowo jako esej, jego słynne później dzieło, noszące tytuł *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*¹².

W tymże roku uczestniczył w Kongresie Sztuk i Nauk w Stanach Zjednoczonych, zorganizowanym z okazji Światowej Wystawy w St. Louis. Pomimo problemów zdrowotnych (nie mógł prowadzić regularnych zajęć dydaktycznych), Uniwersytet w Heidelbergu zatrudnił go w porozumieniu z ministerstwem oświaty na pół etatu, zapewniając mu gażę profesorską. W 1905 roku ukazała się jako pozycja książkowa, mająca ogromne znaczenie dla uwidocznienia roli aksjologicznych podstaw organizowania przedsiębiorczości, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*¹³. Poglądy zawarte w powyższym dziele mają trudny do przecenienia wkład w zrozumienie potrzeby autentycznego udziału etyki w procesach administracyjno-zarządczych. Dzięki spadkowi, jaki otrzymał w 1907 roku, Max Weber uwolnił się od uciążliwych dla niego obowiązków akademickich i całkowicie poświęcił pracy naukowej¹⁴. W czasie I wojny światowej przez krótki okres był kierownikiem szpitali wojskowych w Heidelbergu, a w 1918

⁸ R. Bendix, *Max Weber – portret uczonego*, Warszawa 1975.

⁹ Tamże, s. 2.

¹⁰ G. Poggi, *Weber: A Short Introduction*, Malden 2005, s. 5.

¹¹ W. J. Mommsen, *Max Weber and German Politics, 1890–1920*, Chicago 1984, s. 19.

¹² Zob.: M. Weber, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Warszawa 2010.

¹³ Tamże.

¹⁴ R. Bendix, dz. cyt., s. 3.

roku konsultantem niemieckiej komisji rozejmowej w Wersalu. Objął również katedrę na Uniwersytecie w Monachium. W wieku 56 lat zmarł na zapalenie płuc¹⁵.

M. Weber jako polityk i filozof polityki był osobą kontrowersyjną z występującym u niego silnym nacjonalizmem, tendencją do deprecjonowania niektórych wyznań takich jak judaizm i katolicyzm, słowem – charakteryzował się postawą antypluralistyczną. Przejawiało się to także w mechaniczyczno-pozytywistycznym opisie rzeczywistości stosowanym przez tego socjologa. Natomiast, jak już powiedzieliśmy, Max Weber był niejako ojcem kopernikańskiego przełomu w „klinicznym” wręcz sposobie kształtowania administracji poprzez jej sztandarowy instrument, jakim jest biurokracja. Był bowiem twórcą koncepcji idealnej biurokracji mającej opierać się na szczególnych zasadach – całkowicie wyodrębnionej, profesjonalnej służby cywilnej. Kandydaci do tej służby mieli być rekrutowani i mianowani w oparciu o kompetencje zawodowe, jednocześnie powinni zachowywać całkowitą polityczną neutralność. Służba ta miała, zgodnie z nową podówczas teorią, wykonywać swoje administracyjne zadania w sposób systematyczny, profesjonalny i ciągły.

Należy zauważyć, że sam termin „biurokracja” wywodzi się z Francji, gdzie wszedł w użycie jeszcze w XVIII wieku. Słowo biurokracja pochodzi od słów *bureau* (fr.) i *kratos* (gr.) oznaczających urząd oraz władzę. Już w samej nazwie pośrednio zawiera się jedna z głównych cech tej instytucji – bezosobowość¹⁶. Chodzi o to, że nie jednostka nadaje znaczenie urzędowi i ma wypełnić go treścią. Przeciwnie, osobiste cechy urzędnika, zgodnie z omawianą koncepcją, nie powinny w sposób istotny wpływać na sposób pełnienia urzędu. Jednocześnie należy tu przypomnieć, iż w rozumieniu potocznym mającym wydźwięk pejoratywny, biurokracja oznacza patologię organizacji, w szczególności bezwład biurokratyczny. Patologia ta spowodowana jest nadmiarem (gąszczem) przepisów lub opieszałością urzędników.

Z perspektywy analiz politycznych biurokrację rozpatruje się jako jeden z kluczowych składników instytucji państwa, trzon jego aparatu wykonawczego. Kształt, który przyjmie on w konkretnych warunkach zależy od ustroju, jaki państwo posiada. Najprostszą typologią, jaka może mieć tutaj zastosowanie, dzieli państwa na budowane „od góry” (gdzie celem jest skupienie maksimum władzy w rękach monarchy) oraz państwa budowane „od dołu” (w których celem jest zapewnienie skutecznej kontroli obywateli). Typologia ta implikuje dwa odmienne rodzaje biurokracji.

W dawniejszych okresach historii administracja i towarzysząca jej biurokracja z reguły podlegały arbitralnej woli władcy. Wyrażała się ona w edyktach, ukazach, reskryptach, orędziach czy dekreтах osoby panującej. Obecnie w państwach zachodniego kręgu cywilizacyjnego jest ona narzędziem ostatecznego uprawomocnienia decyzji określonego urzędnika. Państwa różnią się

¹⁵ Z. Martyniak, *Prekursorzy nauki i organizacji zarządzania*, Warszawa 1993.

¹⁶ Por. *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 31.

między sobą ze względu na istniejący w ich biurokratycznych systemach poziom arbitralności, przy czym podlegają też cyklicznie procesom decentralizacji¹⁷.

Termin i odpowiadające mu pojęcie biurokracji, jak już ustaliliśmy, powstało we Francji od słowa „biuro” oznaczającego gabinet i stół do pisania. Za ich twórcę uważany jest ekonomista Vincent de Gournay (1712–1759).

Fenomen organizacji biurokratycznych wiązał się początkowo z biuralizmem, czyli oparciem systemu administracji na tworzeniu biur, w których pracowali urzędnicy. „Biurokracja” w rozumieniu funkcjonalnym to nic innego jak „rządy urzędników”. Ich główną wadą było dążenie systemu urzędniczego do przekraczania określonych w społeczeństwie ról i związanych z nimi zadań. Pojawienie się rozwiniętej biurokracji było wyróżniającą cechą nowoczesnej administracji. Jednak wówczas, kiedy ona powstała wymagała jeszcze wielu udoskonaleń.

Od XIX wieku biurokracja nierozzerwalnie wiąże się ze zjawiskiem administracji publicznej, wtedy bowiem powszechne stało się oparcie na tej zasadzie aparatu zarządzającego (także tam, gdzie wcześniej ona nie występowała – np. w Anglii). Jak przypomina nam Jan Boć, „To, co dziś, najogólniej ujmując, nazywamy administracją przewijało się jako zjawisko przez całą historię ludzkiej cywilizacji, odkąd pojedynczy ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach i odkąd z tego powodu zaczęli mieć i zaspokajać takie potrzeby, których nie mieli dotychczas. [...] Potrzeby te początkowo były formułowane i realizowane przez panującego, który [...] napadał, bronił się, utwardzał drogi i konstruował mosty, kazał budować urządzenia irygacyjne, miasta, akwedukty, wodociągi, rządził państwem”¹⁸.

Przypomnijmy, że już w latach trzydziestych i czterdziestych XIX wieku w Niemczech, a następnie szerzej rozpowszechnił się negatywny odbiór biurokracji jako synonimu wad administracji oraz dysfunkcji organizacyjnej. Związane to było z pojawieniem się skłonności do nadmiernego formalizowania pracy i stanowiska urzędnika, a także z nieodwracalnie postępującym przerostem liczby personelu administracyjnego. Pojęcie biurokratyzmu stopniowo zaczęło umacniać swoje głównie pejoratywne zabarwienie i obecnie kojarzy się z prozaicznymi, aczkolwiek uciążliwymi dla społeczeństwa wadami administracji¹⁹. Aberracja ta dotyczyła i nadal dotyczy nie tylko aparatu urzędniczego państwa, ale także, wtedy gdy się pojawi, czyni ułomnym aparat urzędniczy samorządu terytorialnego bądź tak istotne instytucje gospodarcze, jak na przykład banki. Dotyczy to również mocno rozbudowanych i skądinąd bardzo potrzebnych organizacji międzynarodowych. Istnienie biurokratyzmu utrudnia sprawne funkcjonowanie państw, zmniejsza też efektywność innych struktur organizacyjnych i może doprowadzić do sytuacji, gdy nie są one już w stanie osiągać wyznaczonych im celów²⁰.

¹⁷ *Wielka Encyklopedia PWN*, red. J. Wojnowski, t. 1, PWN, Warszawa 2001, s. 131.

¹⁸ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 18.

¹⁹ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 21.

²⁰ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000, s. 77.

Zasady biurokratyzmu, opisane tak szczegółowo przez M. Webera, ustanowiły hierarchiczny typ organizacji opierającej się na służbowej zależności pomiędzy zwierzchnikami a podwładnymi. Cechą wyróżniającą nowoczesną (w rozumieniu dziewiętnastowiecznym) biurokrację było pobieranie przez personel stałego wynagrodzenia. Przy obsadzie stanowisk zaczęto kierować się przede wszystkim kryterium kwalifikacji, co spowodowało powierzenie urzędów także osobom nienależącym do warstw uprzywilejowanych. Pozwoliło to jednocześnie władcom umocnić swoją pozycję wobec arystokracji²¹. Na marginesie można powiedzieć, że Daleki Wschód wyprzedził Europę, jeśli chodzi o ideę egzaminów kompetencyjnych wśród kandydatów do objęcia urzędu, a konfucjańskie egzaminy dla kandydatów na funkcjonariuszy stosowane były w Cesarstwie Chińskim od 1313 roku. Zjawisko to zapoczątkowane zostało w Cesarstwie już w około 600 lat po śmierci Konfucjusza (I w. n.e.), znacznie szerzej już od czasów dynastii Sui (581–618).

Poszukiwanie typu idealnej biurokracji w formie opisanej przez Maxa Webera oznaczało dążenie do uzyskania szczególnej formy organizacji działań ludzkich, którą cechują charakterystyczne elementy. Formalne uregulowanie czynności i zachowań urzędowych powoduje w efekcie bezosobowość, właściwy profesjonalny ogląd i dystans do prowadzonych obiektywnie spraw. Funkcjonariusze publiczni są związani zestawem abstrakcyjnych reguł, a ich osobiste cechy, zostając „na boku”, pozbawione są możliwości wpływu na standardowe procedury charakterystyczne dla określonego, sprofesjonalizowanego typu biurokracji.

Hierarchiczne organizacje biurokratyczne wytworzyły szczególnego rodzaju relacje: w dół płyną polecenia, w górę zaś raporty o realizacji; wszystkie kontakty rządowe są dokumentowane; dokumenty gromadzone są w archiwach, które stanowią potężną „pamięć”, jaką dysponuje organizacja.

Istotnym elementem organizacji biurokratycznej jest także merytokratyzm, oznaczający zależność kariery od potwierdzonej formalnie dyplomami i konkretnymi wynikami w pracy kompetencji funkcjonariusza. Pełnienie urzędu jest zatem wyłącznym zajęciem urzędnika i źródłem jego dochodów; środki pracy służące urzędowaniu są własnością organizacji, a nie urzędującego funkcjonariusza. Max Weber uważał, iż cywilizacja ludzka zmierza ku racjonalności, a przejawem racjonalnego porządku jest rozpowszechnianie się stosowania biurokracji. Racjonalność miała osiągać swe apogeum w nastawionym na zysk przedsiębiorstwie kapitalistycznym²². Wszystko powinno być wymierne i zobiektywizowane, zarówno główny cel organizacji, czyli stworzenie przez przedsiębiorcę miejsc pracy dla mniej przedsiębiorczych członków społeczeństwa oraz zapewnienie im zarobków poprzez wypracowanie zysku, jak i środki do realizacji owego zysku, czyli nakłady, które należy ponosić w związku z

²¹ J. Malec, D. Malec, dz.cyt., s. 20.

²² M. Weber, *Racjonalność, władza, odczarowanie*, Poznań 2011.

niezbędnością czynników produkcji²³. M. Weber nazwał taki stan rzeczy racjonalnością formalną. Jeśli chodzi o działania państwa, to uważał, że są one skierowane na cele, które nie są ani wymierne, ani zobiektywizowane, choć nakłady, jakie należy ponosić na ich realizację w warunkach gospodarki rynkowej, mają wartość wymierną. Oznacza to w praktyce, że cele organizacji trzeba wciąż na nowo redefiniować, a treść owych definicji jest wyznaczana przez dobór środków, stosownych do określonych celów. Ten rodzaj racjonalności Max Weber nazwał substancjalną²⁴.

W zgodzie ze swoją epoką, M. Weber połączył kwestie administrowania z problematyką władzy. Wyróżnił przy tym trzy jej podstawowe typy: charyzmatyczną, tradycjonalistyczną i legalną. Władza charyzmatyczna opiera się na specyficznej, rzadkiej właściwości – charyzmie. Stanowi ona zespół szczególnych cech przywódczych jednostki, która posługując się posiadaną władzą, dobiera sobie podległych pracowników, skupiając ich wokół siebie poprzez charyzmatyczny wpływ wywierany na otoczenie.

Podstawą władzy o charakterze tradycjonalistycznym jest przekonanie, iż status społeczny jest dziedzicznym filarem władzy. Innymi słowy istotnym elementem jest tu ciągłość pewnej tradycji.

Trzeci typ władzy – legalny – zwany także racjonalnym, związany jest z wyborem lub mianowaniem, których podstawą są prawnie określone procedury. Ten ostatni typ umocowania, w odróżnieniu od dwóch poprzednich, opiera się na pięciu założeniach:

- istnieje możliwość stanowienia przepisu prawnego, któremu powinni się podporządkować członkowie danej organizacji,
- system prawa składa się ze spójnego zbioru abstrakcyjnych reguł, na podstawie których rozstrzygane są konkretne sprawy,
- osoba, która sprawuje władzę, jest podporządkowana porządkowi prawnemu, który jest w swej istocie bezosobowy. Porządek ten określa sposób działania funkcjonariusza sprawującego władzę,
- osoba, która podporządkowuje się władzy, czyni to z tej przyczyny, że jest członkiem organizacji, z którą się w pełni identyfikuje,
- członkowie organizacji, podporządkowując się osobie sprawującej władzę (funkcjonariuszowi piastującemu urząd), w istocie podporządkowują się bezosobowemu, powszechnie zaakceptowanemu i legalnemu porządkowi prawnemu²⁵.

²³ Czynniki produkcji to materialne i pozamaterialne (praca) środki potrzebne do zaistnienia procesu produkcji. Pojęcie to jest dziełem Szkota Adama Smitha (1723–1790). Użył go w swoim dziele opublikowanych w Wielkiej Brytanii pt. *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (1776 r.). Smith był człowiekiem wszechstronnym – etykiem, ekonomistą, logikiem, filologiem klasycznym i wykładowcą akademickim.

²⁴ *Wielka encyklopedia PWN*, dz.cyt., s. 131.

²⁵ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s. 37.

Według Maxa Webera, atrybutem administracyjnym władzy legalnej miała być czysta biurokracja o charakterze monokratycznym – jawiąca się jako wzór organizacyjnego funkcjonowania aparatu administracji. Idealny model biurokratyczny M. Weber oparł na prawnie określonych kompetencjach, a zwłaszcza na rozgraniczeniu uprawnień i obowiązków, a ponadto także na: władzy w sferze wewnętrznej, stosowaniu środków przymusu oraz warunków uprawnionego ich użycia, hierarchii i wynikającej z niej dyspozycyjności podwładnych oraz oddzieleniu urzędników od własności środków administrowania. Celem tego ostatniego zabiegu było uzyskanie rozdziału działalności w ramach stanowisk służbowych od interesów osobistych. Oznaczało to zakaz podejmowania przez urzędników innej dodatkowej pracy, obowiązek posiadania odpowiednich kwalifikacji, nakaz dokumentowania działalności urzędowej oraz bezosobowy styl pracy urzędnika.

Z idei władzy legalnej (mającej charakter ściśle racjonalny) M. Weber wyprowadził podstawowe zasady biurokracji idealnej. Trafnie opisał je R. Bendix²⁶. I tak zasada stałości, polega na tym, że czynności urzędowe, których zakres mieści się w przepisach prawa, są wykonywane jako permanentna aktywność urzędu, który jest wyspecjalizowanym w tym celu podmiotem. Ponadto funkcjonariusze urzędu spełniający powyższe obowiązki czynią to w sposób profesjonalny. Znaczy to, iż czynności przez nich wykonywane są dla nich zarówno stałym, jak też i zasadniczym zajęciem (wykluczone jako praca dodatkowa), co ma powodować rzetelność oraz terminowość załatwiania spraw, z którymi pojawiają się interesanci. Społeczeństwo oczekuje bowiem od administracji publicznej „[...] stabilności, rzetelności, skrupulatności i pewnej rutyny, która bywa też przejawem ugruntowanej praktyki i stałości działania”²⁷. Zasada kompetencji oznacza, że zakres nakładanych zadań oraz posiadanych uprawnień i kompetencji ma być przejrzyste i w trwały sposób określony i przy tym stabilny (niezmienny). Precyzyjnie określony zostaje zarówno zakres jak też warunki i uprawnienia do wykonywania poleceń czy stosowania określonych środków przymusu. Funkcjonariusze mogą dysponować powyższymi uprawnieniami jedynie w trybie formalnym, to znaczy w wyniku wydania stosownych aktów prawnych. W efekcie system zapobiega nieprawidłowościom w aplikacjach metod czy narzędzi oraz niewłaściwemu świadczeniu usług urzędu.

Organizacja biurokratyczna została przez M. Webera oparta na zasadzie hierarchiczności, co służyć miało sprawnemu i legalnemu działaniu funkcjonariuszy. Urzędnicy niższego szczebla podlegają urzędnikom stojącym w hierarchii szczebel wyżej, mającym uprawnienia do wydawania podwładnym poleceń, kontrolowania i regulowania trybu ich pracy. Jednocześnie podwładni

²⁶ R. Bendix, dz.cyt., s. 378, 379; por. J. Hausner, dz.cyt., s. 55; A. Kłoskowska, *Biurokracja* [w] *Encyklopedia socjologii*, t. I, Warszawa 1998, s. 69; B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 208, 209.

²⁷ J. Arcimowicz, *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym* [w] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, (ed. nauk. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 417.

posiadają prawo do złożenia odwołania od decyzji swych bezpośrednich przełożonych do wyższych od nich rangą. System ten miał w zamyśle eliminować zaistnienie w organizacji ewentualnych błędów i pomyłek będących skutkami mogących pojawić się niedopatrzeń, nieuwagi, niedostatków kompetencji, pychy czy zbyt skromnego zasobu praktycznych doświadczeń.

Zasada rozdziału majątku urzędników od własności urzędu oznacza, że funkcjonariusze obejmujący określone stanowiska w biurokratycznej organizacji, jednocześnie reprezentując suwerena (państwo), sami nie są właścicielami wykorzystywanych środków (administracji). Ich praca jest w określony sposób systematycznie wynagradzana, ale majątek urzędu pozostaje własnością państwa. W dalszej kolejności wynika z tego, iż sfera służby i prywatności zostają rozdzielone. Stanowiska służbowe i związane z nimi postępowanie są całkowicie odseparowane od możliwości włączania ich w obszar prywatnych spraw i interesów urzędników. Idealna organizacja biurokratyczna zapewnia, iż jej funkcjonariusze wykonują swe powinności w taki sposób, iż obiektywizm i bezstronność idą w parze z całkowitym wyeliminowaniem prywaty i poszanowaniem zasobów urzędu.

Podstawą do zatrudnienia i dalszego awansu w hierarchii urzędniczej organizacji biurokratycznych są ściśle określone kwalifikacje formalne. Składają się na nie wykształcenie, umiejętności oraz zawodowe doświadczenia, które należy precyzyjnie określać dla poszczególnych stanowisk pracy. System i kryteria rekrutacji powinny skutkować tym, że zatrudniani pracownicy będą realizowali swoje zadania w perfekcyjny sposób. Nominacja i awanse oraz odpowiadające im wynagrodzenie powinny być regulowane w organizacji urzędu przejrzystymi i precyzyjnymi przepisami. Przy tym istotnym czynnikiem systemu płacowego i awansów jest staż pracy, funkcją którego pozostaje wzrost potencjału doświadczeń i wiedzy zaabsorbowanej w koniecznych do podnoszenia kwalifikacji szkoleniach. Są to czynniki podnoszenia efektywności działania urzędu.

Zasada pełnego dokumentowania działalności w formie pisemnej sprawia, że czynności funkcjonariusza urzędu opierają się na precyzyjnym prowadzeniu dokumentacji i uwzględnianiu elementów, które poza trybem urzędowym temu nie podlegają. Służy to zapewnieniu możliwości weryfikacji poprawności poszczególnych czynności. Jednocześnie system dokumentowania (standardy), w tym jednolity rzeczowy wykaz akt umożliwia, w przypadku konieczności zastąpienia brakującego funkcjonariusza, wprowadzenie na jego stanowisko innego urzędnika o ekwiwalentnych kompetencjach formalnych, nawet przy mniejszych niż poprzednik doświadczeniach praktycznych potrzebnych w określonej organizacji.

Towarzyszy temu depersonalizacja (bezosobowość) roli pełnionej przez urzędnika. W idealnej biurokracji jest wykluczone aby jego decyzje i działania wynikały z jakiegokolwiek osobistego stosunku do spraw i osób. Władza, a ściślej uprawnienia funkcjonariusza, mają źródło w sprawowanym przezeń urzędzie. Uprawnienia te określają stosowne i przejrzyste (jednoznaczne) przepisy.

Niezbędne jest tu jednak założenie, iż stosowany system prawa jest systemem idealnym.

Max Weber bardzo mocno akcentował potrzebę profesjonalizacji w służbie publicznej. Za szczególnie ważne uważał, by przejawiany w wysokim stopniu profesjonalizm cechował zwłaszcza osoby zajmujące stanowiska kierownicze. Biurokracja miała być racjonalnym narzędziem sprawowania władzy, skutecznie służącej rozwojowi państwa. W czasach M. Webera rozwój kojarzono z ideą postępu. Weberowska koncepcja biurokracji opisywała organizację biurokratyczną jako bezosobową, racjonalną, wyspecjalizowaną, uniwersalną i zorientowaną na skuteczne wykonywanie powierzonych zadań. Projekt weberowski był potrzebą określonej historycznie „chwili” i w zamyśle miał wyeliminować, przynajmniej w sensie teoretycznym, arbitralność i wysoce niedookreśloną uznaniowość aparatu urzędniczego.

Należy podkreślić, że dzieło Maxa Webera wywarło znaczący wpływ na kształtowanie się współczesnych kultur prawnych i politycznych – w szczególności na sposób traktowania urzędowych powinności umocowanych prawem i – co ważne – oddzielenie sfery prywatności od sfery publicznej jako standardów charakterystycznych dla właściwie funkcjonującego modelu nowożytnego państwa prawa²⁸. Oczywiście mechanicystyczna racjonalność weberowskiej formy administracji była optymalna na moment jej wprowadzania. Po dokonaniu pozytywistycznego przełomu i ustanowieniu tej idei okazało się, iż człowiek może się tylko do pewnego stopnia nauczyć naśladować działanie maszyny. Zautomatyzowanie procedur, jako pozytywistyczna manifestacja samodyscypliny i profesjonalizmu, okazały się i ważne, i przydatne w budowaniu nowych organizacji. Były one jednak wręcz zabójcze, jeśli chodzi o zaistnienie autentycznego procesu samodoskonalenia, tak jednostek jak i organizacji społeczeństw. A dążenie do samorealizacji poprzez etos zawodowy nie powinno być obce ani urzędnikowi, ani żadnemu człowiekowi, dążącemu do uzyskania poczucia godności i sensu swej egzystencji. Pamiętamy, że co prawda idee mają konsekwencje²⁹, lecz pomimo dokonania przez M. Webera „kopernikańskiego” przewrotu w administracji, jego idealny typ biurokracji był propozycją koniecznej zmiany, niestety jeszcze dalekiej od wysublimowanych idei postulowanych przez prawo naturalne³⁰. Stosunkowo szybko dostrzeżono szereg dysfunkcji w działalności biurokracji. Pedantyczna racjonalność M. Webera, pomimo swego nieocenionego pozytywnego wpływu na administrację, nie ustrzegła rozwijającej się biurokracji od ułomności, które opisał inny zasłużony socjolog, Robert K. Merton. Należy podkreślić, że już sam M. Weber

²⁸ J. Szreniawski, *Rys historyczny nauki administracji*, [w] *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, red. J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, A. Wróbel, Lublin 1993, s. 64.

²⁹ R. M. Weaver, *Idee mają konsekwencje*, Kraków 1996.

³⁰ Por.: J. Piwowarski, *Etyka funkcjonariusza policji. Źródła, motywacje, realizacja*, Kraków 2012, s. 32, 60 i in.

dostrzegając problem odhumanizowania w skonstruowanym przez siebie fenomenie idealnego typu biurokracji³¹.

Robert King Merton (1910–2003) był wybitnym amerykańskim socjologiem. W latach 1932–1936 studiował na Uniwersytecie Harvarda. Większą część swojej kariery naukowo-badawczej realizował jednak na Columbia University w Nowym Jorku, gdzie w 1974 roku otrzymał tytuł Profesora. Był, co ciekawe, także członkiem zagranicznym Polskiej Akademii Nauk.

Robert K. Merton zaliczany jest do przedstawicieli funkcjonalizmu. Przeciwwstawiał się budowaniu „gmachów teoretycznych” w socjologii, krytykując np. abstrakcyjnie ujęty funkcjonalizm Talcotta Parsonsa, mało przydatny dla socjologii empirycznej i przedwczesny w stosunku do ówczesnej wiedzy na temat życia społecznego. W zamian zaproponował teorie średniego zasięgu, przedstawiające modele i uogólnienia dotyczące wyraźnie określonych pól danych empirycznych. W oparciu o teorie średniego zasięgu, budował także ogólną teorię socjologiczną. Teorie, które skonstruował dotyczyły przede wszystkim: 1) ról społecznych, 2) grup odniesienia, 3) dewiacji społecznej i anomii, 4) biurokracji oraz 5) samospełniających się i samodestrukcyjnych proctow³². R. K. Merton jest autorem szeregu pojęć, które wprowadził do socjologii, a są to m.in. „eufunkcja” i „dysfunkcja”, „funkcje jawne” i „ukryte” czy „względne” i „upośledzenie”. Dużo uwagi poświęcił systemowi normatywnemu w grupie społecznej, dokonując szerokiej typologii grup społecznych i metod adaptacji. Zajmował się także socjologią nauki i metodologią.

Do typowych dysfunkcji biurokracji, zdaniem R. K. Mertona należą³³:

Wycuczona bezradność polegająca na tym, iż funkcjonujące poprawnie rutynowe umiejętności zawodzą w nietypowych czy odmiennych warunkach; widać to między innymi w sytuacjach, gdy dawni, nawet znacznie eksponowani kierownicy urzędów, próbując swoich sił w przedsiębiorczości, z mylnym przeświadczeniem o wysokim poziomie posiadanej mocy sprawczej.

„Skrzywienie zawodowe” powodujące, niekiedy nawet całkiem bezwiedne, odejście od postawy nacechowanej bezstronnością, tak bardzo potrzebne w zawodach zaufania społecznego, do których należałoby zaliczyć również urzędników szeroko rozumianej administracji; na przykład fakt dysponowania specjalistyczną wiedzą z określonego obszaru sprawia, że ten to właśnie obszar uznawany jest przez danego funkcjonariusza za istotniejszy niż inne, równie ważne obszary.

Psychoza zawodowa – funkcjonariusze popadając w rutynę zawodową, rozwijają w sobie pewne negatywne skłonności polegające na uprzedzeniach czy nawet na antypatiach; przykładem może tu być tzw. „efekt Lucyfera” zwany też efektem Zimbardo³⁴.

³¹ B. Szacka, dz.cyt., s. 209.

³² Por.: W. Stelmach, *Władza i kierowanie. Teorie i praktyki biurokracji*, Warszawa 2010.

³³ R. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 2002, s. 258–261.

³⁴ P. G. Zimbardo, *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil*, Nowy Jork 2007.

Zamiana (mylenie) identyfikacji celów i środków; środki te, a wśród nich niektóre uprawnienia urzędnika i nawyki formalizowania, stają się celem samym w sobie, odwracającym uwagę od głównego celu biurokracji, jakim jest słuźenie społeczeństwu; pomyłka ta absolutnie nie służy powiększaniu dobra wspólnego i podnoszeniu jakości życia obywateli.

Wybująły konformizm będący niczym innym, jak tylko pozałowania godną skłonnością do uległności, będącą wyrazem utraty moralnego kręgosłupa³⁵.

Idealna biurokracja okazała się nie tak „idealna” jak to wyobrażał sobie Max Weber. Współcześnie dysfunkcje w administracji identyfikuje się w wielu jej obszarach. Mogą się one skupiać np. w niewłaściwym doborze kadry i niedostatecznym nadzorze. Sprawność prowadzonych nadzoru lub kontroli, a w związku z tym nieistnienie dysfunkcji w tym obszarze administracji publicznej sprzężone jest także z nieistnieniem dysfunkcji w zakresie doboru kadr, także w samej jednostce kontrolującej³⁶.

3. *Governance* – administracja jako sieć dobrego rządzenia

W ostatnich latach tradycyjne zasady idealnej biurokracji, na których opierała się w dwudziestym stuleciu organizacja państw w krajach zachodniego kręgu cywilizacyjnego, zaczynają się nieco dezaktualizować. Heglowskie rozumienie państwa, które oddziela się od społeczeństwa, uzyskuje samodzielny byt prawny i staje ponad nim, aby realizować ideę wspólnego dobra, nie znajduje już uznania we współczesnym świecie³⁷. Zanika tradycyjny podział na sferę polityki, związaną z wyznaczaniem szczegółowych celów i sposobów ich osiągnięcia (w postaci odpowiednich aktów prawnych) oraz sferę administracji związaną z realizacją tych dyrektyw. Obecnie przyjmuje się powszechnie, że państwo nie tylko nie powinno oddzielać się od społeczeństwa, ale wręcz obowiązane jest służyć obywatelom i poddawać się ich systematycznej ocenie. Oznacza to rozprzestrzenienie się władzy na wiele organizacji publicznych, ale także trzeciego sektora, publiczno-prywatnych, a nawet prywatnych. Tworzą one swoistą sieć podmiotów działających w poszczególnych sferach, wyznaczanych przez rozmaite polityki publiczne, np. w ochronie zdrowia, oświacie, pomocy społecznej, bezpieczeństwie publicznym, czy usługach komunalnych. Oznacza to likwidację podziału na władze podejmujące decyzje oraz społeczeństwo, odpowiedzialne za ich realizację. Typowe dla administracji opartej na biurokratycznej racjonalności, mechanizmy nakazu i kontroli wykonania są zastępowane procesem wzajemnych interakcji, zmierzających do wypracowania i uzgodnienia rozwiązań akceptowalnych dla wszystkich zainteresowanych stron. Typowe narzędzia to: granty, kontrakty i porozumienia. Przestrzeganie procedur wynikających z przepisów prawa, będące podstawą funkcjonowania administracji typu biurokratycznego, ustępuje miejsca wyznaczaniu celów, a następnie dokonywaniu pomiaru osiągniętych rezultatów. Ta

³⁵ Por.: B. Szacka, dz.cyt., s. 212–214.

³⁶ W. H. Hrynicky, *Dysfunkcje administracji publicznej na przykładzie niewydolności pracy kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Zeszyt Naukowy Apeiron” WSBPiI w Krakowie, 2011, nr 6, s. 77.

³⁷ C. H. Demmke, *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Łódź 1994, s. 59–62.

nowa koncepcja rządu wiąże się z odmiennym sposobem projektowania struktur sprawowania władzy³⁸. W tradycyjnie rozumianej administracji, kompetencje – w tym zakresie – należą całkowicie do pochodzących z wyboru przedstawicieli społeczeństwa. To do polityków należy określanie struktury organizacyjnej administracji. W konsekwencji cechuje ją zawsze linearność, zasada hierarchicznego podporządkowania i względna statyczność. W takim podejściu administracja stanowi tylko narzędzie wdrażania decyzji politycznych, chociaż zakładano, że administracja ma służyć społeczeństwu, a nie politykom³⁹.

Możliwe jest jednak nieco odmienne postrzeganie „architektury zarządzania”, jako zjawiska bardziej elastycznego i podlegającego ciągłej modyfikacji, poprzez wzajemne interakcje sfery politycznej i administracji. Oznacza to przyjęcie innego niż tradycyjnie rozumiany sposobu koordynacji, już nie za pomocą hierarchii, ale z wykorzystaniem zasad, reguł i programów. Mogą one przyjmować postać powszechnie obowiązujących przepisów prawa. W omawianym podejściu rola polityków ulega zmianie. Zachowują oni co prawda prawo ustalania kierunków rozwoju, ale wyłącznie na bardzo ogólnym poziomie celów strategicznych. Ponadto zatrzymują możliwość określania „reguł gry”, obowiązujących uczestników procesu. Szczegółowy sposób dochodzenia do celów jest już jednak wybierany przez podmioty odpowiedzialne za realizację zadań. Możliwe jest zatem wyróżnienie dwu modeli, które odzwierciedlają zarówno tradycyjne, jak i nowe podejście do roli zarządzania w sferze publicznej. Pierwszy z nich opiera się na założeniu, że to politycy samodzielnie kreują struktury zarządzania. Kierunek wpływania na bieg spraw publicznych jest, więc linearny „górze – dół” i zgodny z ustanowioną hierarchią władzy, tak jak to przewidywały zasady idealnej biurokracji. Działania z zakresu zarządzania w administracji publicznej są, w związku z tym ograniczone kontrolowanymi przez polityków strukturami. W rezultacie wprowadzanie jakichkolwiek zmian inspirowanych od wewnątrz organizacji jest niemożliwe. Właściwie każde bardziej istotne działanie z zakresu zarządzania musi zostać najpierw zaakceptowane przez rząd lub nawet parlament. Struktury organizacyjne administracji publicznej pozostają w takim wypadku niezwykle statyczne, ponieważ reformatorskim impulsem mogą być jedynie działania polityków. Dopiero wdrażanie zatwierdzonych zmian następuje za pomocą istniejącej struktury. Urzędnicy zatrudnieni w administracji, zajmujący stanowiska kierownicze są zatem odpowiedzialni przed politykami jedynie za osiągnięcie wyznaczonych, szczegółowych zadań. Odpowiedzialność przed społeczeństwem dotyczy, więc jedynie polityków i jest związana głównie z możliwością reelekcji w kolejnych wyborach (odpowiedzialność polityczna). W takim modelu zarządzania sprawami publicznymi, ustalanie celów dla administracji dokonuje się poza nią, ponieważ to politycy mają wyłączny mandat

³⁸ M. S. Feldman, A. M. Khademian, *To Manage Is to Govern*, „Public Administration Review”, September/October 2002, No. 5, s. 543–545.

³⁹ M. Janik, *Patologie w administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, [w] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J.Suwaj, D.R.Kijowski, Warszawa 2009, s. 72 i n.

do wdrażania zmian, poprzez całkowitą kontrolę działań urzędników w ramach biurokratycznych struktur.

Tradycyjny model organizowania państwa, oparty na nadzorze i hierarchii, znalazł oponenta w podejściu uwzględniającym postulat budowania wzajemnych, dynamicznych powiązań pomiędzy różnymi ośrodkami decyzyjnymi⁴⁰. Zasadza się on na założeniu, że struktury sprawowania władzy przyczyniają się do wytworzenia interakcji, pomiędzy działaniami polityków i urzędników. Należy zauważyć, że uczestniczenie w procesie realizacji celów, na przykład poprzez projektowanie i wdrażanie nowego prawa, zapewnia administracji możliwość wywierania wpływu na rzeczywistość, w tym także na charakter relacji „politycy – administracja”. W omawianym podejściu centralne miejsce zajmuje proces nieustannego identyfikowania i oceniania charakteru relacji, za pomocą których implementowane są strategiczne cele państwa. Interakcja do jakiej dochodzi pomiędzy ciałami politycznymi (rządem i parlamentem) oraz administracją publiczną jest postrzegana, jako ważniejsza od tradycyjnego nadzoru hierarchicznego.

Dotychczasowa wizja rządu, jako głównego aktora sceny politycznej wywierającego wpływ na społeczeństwo i gospodarkę jest więc od pewnego czasu kwestionowana. W Wielkiej Brytanii oraz Holandii podjęto nawet dyskusję na temat koncepcji *governance without government* (rządzenie bez rządu), a państwo zaczęto postrzegać nie jako hierarchicznie zbudowaną strukturę, ale raczej jako sieć współzależnych ośrodków decyzyjnych⁴¹. Organizacje publiczne i prywatne stały się zgodnie z tą koncepcją aktorami – uczestnikami, zarówno debaty o kształcie polityk publicznych, jak i procesu podejmowania decyzji. Zauważono, że rząd i inne władze centralne dosłownie „tracą władzę”, na rzecz innych ośrodków decyzyjnych rozbudowanej sieci, takich jak organizacje trzeciego sektora, organizacje publiczno-prywatne, a nawet prywatne.

Ten obserwowany właśnie, zmieniający się charakter państwa stał się podstawą wyłonienia nowego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi określanego – także w polskiej literaturze – angielskim terminem *governance*, a niekiedy w połączeniu z przymiotnikiem w postaci *good governance*. J. Czaputowicz tłumaczy termin *governance* na język polski jako „zarządzanie”, „rządzenie”, „rządność” lub „władztwo” i w ślad za tym wyróżnia obok biurokratycznego modelu zarządzania administracją publiczną, także model dobrego rządzenia. Przy czym odnosi go nie tylko do wykonawczej działalności administracji, czy też narzędzi jakimi dysponują poszczególne organizacje publiczne, ale również do działalności regulacyjnej państwa, w tym do stanowienia prawa. Analiza dotychczasowych prób wyjaśnienia tego pojęcia prowadzi do wniosku, że *governance* może być rozumiane na wiele sposobów, na przykład jako⁴²:

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ B. G. Peters, J. Pierre, *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, 1998, No. 2, s. 223–243.

⁴² Tamże.

- zdolność społeczeństw do utworzenia systemu reprezentacji,
- sposób społecznej koordynacji lub porządek społeczny,
- wzorzec postępowania lub struktura w systemie społeczno-politycznym,
- samoorganizująca się sieć złożona ze współzależnych organizacji⁴³.

Dla koncepcji *governance* charakterystyczne jest zatem przeświadczenie o zanikaniu tradycyjnej roli państwa, a nawet interpretowanie tego jako zaniku państwa w ogóle. Zazwyczaj istoty *governance* upatruje się w „siecowości”⁴⁴ rozumianej jako odmienny od biurokratycznego sposób organizowania państwa⁴⁵. *Governance* to pewnego rodzaju zdolność społecznej samoorganizacji, kolejny obok rynku i biurokratycznej hierarchii, sposób koordynowania (zarządzania).

Należy zauważyć, że w koncepcji *governance* punktem wyjścia jest przyjęcie, że sfery biznesu i administracji różnią się od siebie na tyle istotnie, że sposób ich organizacji musi być jednak nieco odmienny. Zakwestionowanie biurokratycznych reguł organizacji działania państwa nie jest zatem równoznaczne z wyborem wolnego rynku. Pogląd ten reprezentuje na przykład M. Dębicki⁴⁶. Termin „dobre rządzenie” (*good governance*) pojmuje on jako system zasad, norm prawnych i wartości, które kierują zachowaniem rządzących i obywateli. M. Dębicki zauważa, że istnieją dobrze udokumentowane różnice pomiędzy organizacjami publicznymi i prywatnymi, które w konsekwencji uniemożliwiają proste przenoszenie rozwiązań z sektora prywatnego do publicznego. Argumentację swoją ogniskuje przede wszystkim na administracji publicznej. Uważa bowiem, że nie można oczekiwać, iż obywatela uda się zredukować po prostu do roli klienta, pomijając tym samym jego prawa obywatelskie. Innymi słowy, postrzeganie administracji publicznej wyłącznie jako dostawcy usług publicznych, od którego oczekuje się osiągnięcia jak najniższych kosztów jest nieracjonalne. Prywatne przedsiębiorstwa nie są w stanie dostarczać lepszej jakości usług ludziom mniej zaradnym i niezamożnym. Prywatne korporacje, dla których maksymalizowanie zysku lub wartości przedsiębiorstwa jest celem, zazwyczaj nie poczuwają się do odpowiedzialności za pracowników. Utrzymanie zysków na odpowiednim poziomie, w czasach kryzysu stanowi wystarczający powód do zredukowania zatrudnienia. Rynek zawsze pozostawia pewną grupę bezrobotnych. Pojęcie pełnego zatrudnienia nie jest możliwe do zrealizowania w ramach koordynacji z wykorzystaniem mechanizmów wolnego rynku.

W przeciwieństwie do reguł rynkowych, organizacje publiczne zobowiązane są do podejmowania decyzji w oparciu o kryterium dobra wspólnego,

⁴³ J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. nauk J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 143–145.

⁴⁴ Por.: A. M. Kjaer, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 229.

⁴⁵ A. Nelicki, *Polska administracja publiczna w perspektywie governance*, [w] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. nauk. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Warszawa 2010, s. 78–79.

⁴⁶ M. Dębicki, *Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej*, „Służba Cywilna”, 2002/2003, Nr 5, s. 103–114.

którego nie można wyczerpująco opisać wskaźnikami ekonomicznymi. Działalność administracji nie może polegać na realizowaniu strategii świadomego wykluczenia jakiejś grupy społecznej, z uwagi na konieczność osiągnięcia założonych wskaźników efektywności. Obowiązujące administrację zasady jawności postępowania, transparentności działań, zgodności z prawem i uwzględniania dobra wspólnego uniemożliwiają podejmowanie decyzji w taki sam sposób jak w sektorze prywatnym. Tym samym jakość i skuteczność działań organizacji publicznych nie może być oceniana jedynie przez pryzmat redukcji kosztów. Co najmniej równie ważne jest przestrzeganie demokratycznych procedur, poszanowanie praw obywatelskich oraz budowanie zaufania wspólnot. W rezultacie jakość w administracji nie może oznaczać tego samego co jakość w prywatnych przedsiębiorstwach, ponieważ ważna jest długoterminowa perspektywa poprawy jakości życia i rozwój społeczeństwa, a nie jedynie zysk jako miara efektywności. Celem działania organizacji tworzących administrację publiczną nie jest dostarczanie tanich usług publicznych, czy też kontrolowanie społeczeństwa, ale poprawa poziomu życia wszystkich bez wyjątków grup społecznych, zapewnienie bezpieczeństwa, długookresowy rozwój, a także budowanie zaufania i więzi społecznych, tzw. kapitału społecznego. Dla sektora publicznego jest on co najmniej tak samo ważny, a może nawet istotniejszy niż kapitał finansowy.

Koncepcja *governance* nadal pozostaje na poziomie wielokierunkowych rozważań, które łączy odrzucenie zarówno modelu biurokratycznego jak i rynkowego. Koordynacja w sferze publicznej ma dokonywać się w ramach „trzeciej drogi”. Warto podkreślić, że w przypadku *governance* dyskusyjne jest zarówno samo znaczenie tego terminu, jak i jego zakres.

4. Wnioski

Czy możliwe jest przekształcenie tradycyjnej administracji publicznej, którą tworzą organizacje biurokratyczne w oparciu o nowy model, jakim jest *governance*? Odpowiedź na tak postawione pytanie w świetle dotychczasowych badań nie wydaje się prosta. Z jednej strony należy zauważyć, że model biurokratyczny od dawna jest poddawany mocnej krytyce. Liczni autorzy wielokrotnie wskazywali na dysfunkcje organizacji biurokratycznych. Z drugiej strony wypada odnotować, że krytyka ta pozostaje w sprzeczności z powszechną obecnością biurokracji w naszym życiu. Łatwo dostrzec, że organizacje tego typu bynajmniej gwałtownie nie zanikają, ale przeciwnie zmieniają się i dostosowują swoje działanie do nowych warunków. Kształtująca się dopiero koncepcja *governance* i inne wcześniejsze modele, zwłaszcza zorientowane na rynek „nowe zarządzanie publiczne”, nie zdołały jak na razie doprowadzić do tak znaczącej zmiany, którą moglibyśmy określić jako „koniec świata biurokracji”. Świadczy to niewątpliwie o sile i żywotności organizacji biurokratycznych i zarazem trafności diagnozy postawionej przez M. Webera.

A jednak pojawienie się modelu *governance* – z pewną ostrożnością – może zostać uznane za przełomowy moment w historii organizacji biurokratycznych.

Nigdy bowiem dotąd, tak konsekwentnie nie zakwestionowano roli państwa, jako ośrodka stojącego ponad społeczeństwem, a także jego hierarchicznej organizacji. Warto również zauważyć, że związane z *governance* pojęcie „siecowości” nasuwa skojarzenie z Internetem, telefonią mobilną i innymi cyfrowymi mediami, a więc sposobami komunikacji, które upowszechniły się na początku XXI wieku. Ze względu na dostępność technologii komunikowania się na odległość społeczeństwo stało się zdolne do masowego uczestnictwa w dyskusji publicznej i bieżącego kontrolowania poczynań władz. Konsekwencją takiej sytuacji jest konieczność redefiniowania roli rządu i parlamentu, jako ośrodków decyzyjnych. Nie mogą one już bowiem podejmować istotnych decyzji zupełnie samodzielnie, ale zmuszone są do nieustannego odwoływania się do opinii publicznej, a także uzgadniania swoich poczynań z poszczególnymi grupami interesu. Stwierdzenie to w równym stopniu odnosi się także do administracji publicznej.

Model *governance* można zatem uznać za przejaw szerszych zmian w funkcjonowaniu społeczeństw i państw. Czy jednak oznacza to definitywny odwrót od modelu idealnej biurokracji w postaci, jaką opisał M. Weber? Pomimo pewnych zastrzeżeń, na tak postawione pytanie autorzy skłonni są udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Summary

Juliusz Piwowarski, Bogusław Płonka

Bureaucracy – the future or the past of public administration

In XIX century, bureaucracy was found as the best model of organization. It's efficiency, reliability and objectivity were admired. It was the evidence of the strength of the human mind, which is able to manage the surrounding reality. In this text, analyzing the achievements of Max Weber and Robert K. Merton the characteristics of bureaucratic organizations were discusses. Authors also attempted to identify the specific characteristics of the bureaucracy, which had an impact both on its success (as measured by prevalence), and negative feedback in the community. They also considered the emerging concept of governance, presenting the idea of the state and public administration, which are forming a network of good governance. This article aims to demonstrate that the emergence of a new model of state management (including public administration), which is governance, is a change so important that it could put into question the fundamental principles on which the bureaucratic order is based on.