

Edyta Sokalska
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn)

Biurokracja w ujęciu Cyrila Northcote'a Parkinsona

Wstęp

W prawidłowym funkcjonowaniu organizmów państwowych bez wątpienia znaczącą rolę odgrywa właściwie zorganizowana administracja publiczna, gdzie odpowiednio przygotowany i działający korpus urzędniczy spełnia powierzone mu zadania. Termin „biurokracja” będąc synonimem nieefektywnego działania administracji publicznej, w odbiorze społecznym zazwyczaj kojarzy się z opieszałością, brakiem sprawności i racjonalności w postępowaniu urzędników. Drugie znaczenie terminu „biurokracja”, które odnosiło się do cech szczególnego typu organizacji, było używane przez Maksa Webera, który badał zagadnieniami związane z prawidłowym funkcjonowaniem administracji publicznej. Weberowskie studia nad biurokracją doprowadziły do popularyzacji tegoż terminu do tego stopnia, iż jest on mylnie uważany za twórcę tegoż pojęcia.

Max Weber i Cyril N. Parkinson, choć żyli w różnych czasach, obaj byli zainteresowani biurokracją oraz wydajną administracją. Podejście do biurokracji Parkinsona w odróżnieniu od Webera było pejoratywne. Należy zwrócić jednocześnie uwagę na fakt, iż rozpatrywali oni różnorodne aspekty biurokracji, jak wydajność pracy, personel czy system władzy. Być może prace Maksa Webera wydają się bardziej „naukowe”, lecz na pozór humorystyczne eseje o administracji Parkinsona ukazują realne zagrożenia i dysfunkcje zespołu urzędniczego.

Niniejszy szkic jest próbą przedstawienia studiów nad biurokracją Cyrila N. Parkinsona. Przedmiotem badań będzie wkład, który wniósł on w sferę dociekań dotyczących administracji publicznej. Najbardziej znane zdaje się być tzw. „Prawo Parkinsona”, według którego praca rozszerza się proporcjonalnie do czasu wyznaczonego do jej wykonania. Prawo to odnosi się do organizacji formalnych typu biurokratycznego i oznacza, że jeżeli urzędnik ma określony czas na wykonanie danego zadania, zadanie to zostanie wykonane w możliwie jak najdalszym terminie. Wydające się jedynie satyrycznymi zasady, które określa się „Prawami Parkinsona”, a dotyczące funkcjonowania administracji publicznej oraz biznesu, w ciągu najbliższego czasu mogą zatracić aspekt humorystyczny, pod którym kryje się pełne krytyki oraz troski spojrzenie na sposób działania urzędników administracji państwowej i samorządowej. Nieuchron-

ność rozrostu aparatu biurokratycznego, jaki przepowiedział Cyril N. Parkinson, ma niestety miejsce w większości współczesnych aparatów państwowych.

W pierwszej fazie nieodzownym wydaje się nawiązanie do twórczości Maksa Webera i ukazanie przynajmniej kilku aspektów jego badań nad idealną biurokracją. W drugiej części artykułu zostanie przedstawiony bliżej Cyril N. Parkinson, jego życie i twórczość oraz opracowane przez niego „prawa” rządzące biurokracją. Następnie, ukazane zostaną nowe trendy teoretyczne związane ze studiami na polu administracji publicznej w zakresie odpowiedniego doboru kadr administracyjnych oraz racjonalnego działania urzędników administracji państwowej, a w szczególności nurt zwany New Public Management.

Spuścizna literacka Parkinsona okazuje się stosunkowo bogata, więc przede wszystkim poddane analizie zostaną jego prace. Jeśli chodzi o opracowania i wzmianki biograficzne dotyczące Parkinsona, na uwagę zasługują publikacje, które przedstawił Leo Gough, Constance Mary Turnbull czy Peter Brimelow¹. Podkreślić wypada, że poglądy C.N. Parkinsona nie są obce również polskim administratywistom czy socjologom, lecz nie doczekały się szerszej prezentacji. Pierwsze prace Parkinsona w języku polskim ukazały się w tłumaczeniu Juliusza Kydryńskiego nakładem Wydawnictwa „Książka i Wiedza”.

„Biurokracja” i paradygmat Maksa Webera

Maksa Webera postrzega się jako jednego z patronów współczesnej myśli socjologicznej oraz racjonalnych podstaw działania na polu administracji publicznej i choć nie pozostawił po sobie tego, co można by nazwać „szkołą”, to jego idee obecne są na wielu polach humanistyki². Termin „biurokracja” przypisywany Maksowi Weberowi miał wcześniejsze umocowanie historyczne i społeczne³. Posługiwanie się pojęciem neutralnym, a nie pejoratywnym wynikało u Webera ze swoistości stosowanej przez niego metodologii badań naukowych. Jednym z postulatów jego było posługiwanie się paradygmatem „Wertfreiheit”⁴. Zgodnie z tym paradygmatem za naukowe uznajemy tylko te twierdzenia, które są etycznie neutralne i wolne od jakichkolwiek wartościujących zaleceń praktycznych. Ważne jest przestrzeganie zasady niewartościowania, czyli ściśle oddzielenie sądów o wartościach od sądów o faktach⁵. Ludzie znacznie różnią się sposobami wartościowania i często trudno wywnioskować ze słów pochwa-

¹ L. Gough, *Cyril Northcote Parkinson. Prawo Parkinsona*, Warszawa 2012; C.M. Turnbull, *Parkinson, Cyril Northcote (1909-1993)*, [w] *Oxford Dictionary of National Biography* (2004), on-line www.oxforddnb.com/index/101053127/Cyril-Parkinson; P. Brimelow, *How do You Cure Injelicance? Cyril Northcote Parkinson, the Father of Parkinson's Law* (2003), on-line http://www.vdare.com/pb/parkinson_review.htm.

² O twórczości Maksa Webera i biurokratycznym modelu administracji zob. np.: E. Sokalska, *Biurokratyczny model funkcjonowania nowoczesnej administracji w twórczości Maksa Webera*, [w] *Wybrane problemy nauki i nauczania prawa*, red. E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański, Opole 2010, s. 191-198; też, *Max Weber's perception of bureaucracy and modern rational models of administration*, „*Studia Prawnoustrojowe*” nr 11, 2010, s. 143-160; *Wokół socjologii polityki Maxa Webera*, red. P. Woroniecki, C. Wolbromski, Olsztyn 2003, wszędzie.

³ Szerzej na temat genezy pojęcia „biurokracja” zob. E. Sokalska, *Biurokracja w percepcji Maksa Webera*, [w] *Dzieje biurokracji*, t. V cz.1, red. A. Gaca, A. Górak, Z. Naworski, Lublin-Toruń-Włocławek 2013, s. 71-72.

⁴ Termin ten często bywa tłumaczony jako wolność od wartości lub neutralność etyczna albo paradygmat niewartościowania.

⁵ O metodologii Webera zob. M. Abukuma, *A Methodology of Sociological Studies*, <http://www.ne.jp/asahi/moriyuki/abukuma/moriyukis/weberian/meth/method.html>.

ły czy krytyki o czymś więcej poza ogólnymi preferencjami mówiącego. Ten postulat neutralności ze względu na powszechną i ciągłą zmienność pojęć stanowił dla Webera fundamentalną podstawę ideału obiektywności. Mimo, iż obiektywność nie mogła być w pełni osiągnięta, powinna pozostać w centrum naszego działania. Weberowska zasada neutralności etycznej była w pewnej mierze granicą służącą do oddzielenia twierdzeń naukowych od nienaukowych⁶. Weber traktując niewartościowanie jako istotny czynnik obiektywności nie wyraził się jednak jasno, co do tego, czym jest dla niego obiektywność. „Obiektywność” w jego ujęciu ma, jak się wydaje dwa wyraźne znaczenia: w pierwszym jest ona cechą wiedzy, gdy mówimy o wiedzy obiektywnej, w drugim odnosi się do postawy badana. Obiektywność sprowadza się przy tym do woli i zdolności zapobiegania oddziaływaniu uczuć i pragnień badacza na przebieg jego rozumowania oraz gotowości badacza do sprawdzania swoich poglądów przez skonfrontowanie ich z danymi empirycznymi oraz poddanie ich ocenie z punktu widzenia spójności logicznej⁷.

Najprawdopodobniej nie byłoby Weberowskiej biurokracji, gdyby nie budowa i zakładanie funkcjonalności tzw. typów idealnych. Filozof zakładał bowiem pewien abstrakcyjny model składający się z podstawowych dla danego zjawiska społeczne-go cech, który w rzeczywistości nigdy nie występował. Dzięki opracowaniu takiego idealnego modelu możliwe stawało się porównywanie ze sobą różnorodnych zjawisk społecznych względem tych będących formami abstrakcyjnymi - wzorami⁸.

Max Weber był przekonany, że jedynie organizacje typu biurokratycznego są w stanie osiągnąć najwyższy stopień racjonalności oraz sprawności w działaniu. Idealną biurokrację miała charakteryzować między innymi profesjonalizacja, stałość zatrudnienia, specjalizacja oraz odpowiednie procedury mające charakter trwały. Kluczowym zagadnieniem biurokracji stał się jej personel, a organizacja biurokratyczna została oparta na zasadzie hierarchiczności, co służyć miało sprawnemu funkcjonowaniu całości. Kwalifikacje formalne miały być podstawą do zatrudnienia, a depersonalizację w działalności urzędników miały wspomóc jednoznaczne przepisy⁹.

Stosunkowo szybko zostały dostrzeżone dysfunkcje w opisanej przez Maksę Webera biurokracji. Właściwie już sam uczony był świadom, iż opisana przez niego idealna forma biurokratyczna jest narażona na zagrożenia. Świadomość ta nie spowodowała odejścia od podjętej przez Webera decyzji forsowania idealnego typu biurokracji: „Czysto biurokratyczny typ administracji [...] zapewnia - z czysto technicznego punktu widzenia osiągnięcie najwyższego stopnia sprawności i jest w tym sensie najracjonalniejszym ze znanych sposobów sprawowania władzy nad ludźmi. Przewyż-

⁶ Weberowska zasada neutralności etycznej jest nieco podobna do zasady falsyfikacji twierdzeń K. Poppera, zgodnie z którą tylko te twierdzenia, które mogą być obalone na podstawie obserwacji, są twierdzeniami naukowymi. Obu łączy fakt, że twierdzenia o wartościach nie są twierdzeniami naukowymi. M Augustyniak, P. Polaczuk, *Typy idealne panowania. Założenia epistemologiczne i metodologiczne*, Olsztyn 2010, s. 25-27.

⁷ Por. rozważania zawarte w pracy S. Andreskiego, *Maxa Webera ośniewania i pomyłki*, tłum. K.Z. Sowa, Warszawa 1992, s. 45.

⁸ Zob. szerzej M Augustyniak, P. Polaczuk, *Typy idealne panowania. Założenia epistemologiczne i metodologiczne*, Olsztyn 2010, s. 165-168.

⁹ Por. J. Piwowarski, B. Plonka, *Biurokracja - przeszłość czy historia administracji publicznej*, [w] *Dzieje biurokracji*, dz. cyt., s. 57, 59-61.

sza on inne typy pod względem precyzji, trwałości, dyscypliny, niezawodności [...]. Przewyższa on także inne typy ze względu na dużą sprawność i zasięg działania oraz możliwość zastosowania do realizacji wszelkiego rodzaju zadań administracyjnych [...]. Z formalnego i technicznego punktu widzenia administracja biurokratyczna jest zawsze najbardziej racjonalna [...]. Wybór istnieje tylko między biurokracją a dyletantryzmem w dziedzinie administracji”¹⁰.

Ułomności weberowskiej biurokracji podlegały krytyce amerykańskiego socjologa Roberta K. Merona, który podkreślał między innymi psychozę zawodową, wyuczoną bezradność, popadanie w rutynę, konformizm jako naturalne dysfunkcje biurokracji¹¹. Należy jednak zauważyć, iż wpływ Maksa Webera okazał się znaczący na postrzeganie administracji w XX i XXI wieku, a oddzielenie sfery publicznej i prywatnej w działalności administracji stało się standardem w demokratycznym państwie prawnym.

Cyril N. Parkinson

Literatura dotycząca biurokracji i jej tempo wzrostu jest tak duża, jak skala zjawiska, które starano się analizować i wyjaśniać. Wkład do teorii biurokracji widoczny jest z wielu stron: psychologii, socjologii, politologii, psychologii społecznej, teorii organizacji, ekonomii czy administracji. Szczególnie zainteresowany tematem biurokracji i nowoczesnej administracji był Cyril Northcote Parkinson. Brytyjsko historyk był autorem około sześćdziesięciu książek. Najbardziej znane jego dzieło – *Parkinson's Law* – stało się bestsellerem, co doprowadziło do tego, iż uznano jego wkład za ważny w dziedzinie administracji publicznej.

Parkinson urodził się w 1909 r. w Barnard Castle, Durham w Anglii. Był najmłodszym synem Williama Edwarda Parkinson, artysty i dyrektora York School of Arts and Crafts. Młody Parkinsona uczęszczał do St. Peter's School w York, a potem do Emmanuel College przy the University of Cambridge, gdzie w 1932 r. i otrzymał tytuł Bachelor of Arts. Parkinson rozwijał zainteresowania w dziedzinie historii marynistyki. Rodzina Pellow umożliwiła mu dostęp do dokumentów rodzinnych w utworzonym właśnie National Maritime Museum. Dzięki temu powstała pierwsza książka Parkinsona *Edward Pellow, Viscount Exmouth, Admiral of the Red*. Kończąc King's College w Londynie, napisał pracę pt. *War in the Ekstern Seas, 1793-1815*, za którą otrzymał prestiżową nagrodę Julian Corbett Prize in Naval History w 1935 r. oraz stopień doktora w zakresie historii.

W 1934 r. Parkinson dołączył do Territorial Army jako członek 22-nd London Regiment. Dowodził kompanią piechoty podczas jubileuszu króla Jerzego V. Następnie dowodził kompanią piechoty Cambridge University Officers' Training Corps. W 1938 r. został wykładowcą w Blundel's School w Tiverton, a kiedy Wielka Brytania przystąpiła do II-giej wojny światowej, Parkinson został instruktorem w Royal Naval College w Dartmouth. W 1940 r. otrzymał stopień kapitana, a następnie majora w Queen's Royal Regiment. W czasie wojny zajmował się szkoleniami, ale też pracą

¹⁰ M. Weber, *Typy władzy prawomocnej*, [w] *Twórcy naukowych podstaw administracji. Wybór pism*, red. J. Kurnał, Warszawa 1972, s. 330-331.

¹¹ Por. J. Piwowski, B. Płonka, *Biurokracja – przeszłość czy historia administracji publicznej*, [w] *Dzieje biurokracji*, dz. cyt., s. 62-63.

w administracji w British War Office i Royal Air Force, co prawdopodobnie stało się to inspiracją do napisania *Parkinson's law*¹².

Po zakończeniu służby wojskowej w 1945 r. Cyril N. Parkinson został wykładowcą historii na University of Liverpool. W 1950 r. otrzymał posadę profesora historii na nowo utworzonym University of Malaya w Singapurze, gdzie zainicjował szereg ważnych monografii historycznych dotyczących historii Malajów, publikując pierwszą z serii w 1960 r. Parkinson wykladał również jako *visiting profesor* na Harvard University w 1958 r., University of Illinois i Kalifornia University w Berkeley. Ostatecznie zrezygnował jednak z posady na uniwersytecie w Singapurze, aby stać się niezależnym pisarzem. Najprawdopodobniej, pragnąc uniknąć wysokiego opodatkowania w Wielkiej Brytanii, osiadł w St. Martin's, Guernsey (Wyspy Normandzkie). Jego prace z tego okresu stanowią serię powieści historycznych koncentrujących się na czasach napoleońskich. Występował w nich fikcyjny oficer marynarki z Guernsey - Richard Delency. Parkinson zmarł w wieku 83 lat w 1993 r. w Canterbury.

Prawa Parkinsona

Na uwagę zasługuje fakt, że oprócz kariery akademickiej Parkinson był płodnym pisarzem i opublikował wiele książek jeszcze przed wydaniem *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*. Jego dzieła z zakresu historii marynistyki tłumaczono na języki obce, a on sam był uważany za jednego z najwybitniejszych historyków marynistyki w Wielkiej Brytanii. Publikacja *Parkinson's Law and Other Studies in Administration* wydana przez Houghton Mifflin Company w Bostonie w 1957 r. wyznaczyła nowe kierunek kierunki dla historyków. W 1958 r. podobna książka została opublikowana przez firmę John Murray w Wielkiej Brytanii ze zmienionym tytułem: *Parkinson's Law or The Pursuit of Progress*. Jak stwierdza Piotr Briemlow, Parkinson nie napisał jej żargonem, lecz doskonale czytelnym językiem angielskim. Był tak zjadliwie dowcipny, że niektórzy czytelnicy mogli założyć, że jego cel było jedynie satyryczny¹³. Jego prace zawierały dociekania w kwestii organizacji pracy urzędników oraz funkcjonowania zarządów.

W listopadzie 1955 r. w czasopiśmie *The Economist* rozpoczął Parkinson publikowanie humorystycznych artykułów satyrycznie przedstawiających rządową biurokrację. W felietonach tych ujawniał nieuchronność biurokratycznej ekspansji, twierdząc, że „work expands so as to fill the time available for its completion”¹⁴ („praca rozszerza się tak, aby wypełnić czas dostępny na jej ukończenie”), co stało się źródłem maksymy „praca rozszerza się, aby wypełnić czas dostępny”. Podobną sytuacją

¹² Więcej na temat edukacji i kariery wojskowej Cyrila N. Parkinsona zob. C. M. Turnbull, *Parkinson, Cyril Northcote (1909-1993)*, [w] *Oxford Dictionary of National Biography* (2004), on-line www.oxforddnb.com/index/101053127/Cyril-Parkinson, dostęp 24.05.2015; C. Northcote Parkinson, on-line http://en.wikipedia.org/wiki/C._Northcote_Parkinson, dostęp 10.08.2015.

¹³ P. Brimelow, *How do You Cure Injeltance? Cyril Northcote Parkinson, the Father of Parkinson's Law* (2003), on-line http://www.vdare.com/pb/parkinson_review.htm, dostęp 12.03.2015. Parkinson „wrote not in jargon or algebra but in brilliantly readable English. He published not in tomes but in terse essays, the most famous less than nine pages long. He used historical and military analogies, but then he had actually been a historian and a soldier. He was scathingly witty, so much so that some readers assumed that his purpose was only satirical”.

¹⁴ C.N. Parkinson, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Boston 1957, s. 33.

cję ukazywało stwierdzenie „najbardziej pracowity jest człowiek, który ma czas do stracenia”¹⁵. Według Parkinsona „jeśli więc przyjmujemy, że zależność między pracą (zwłaszcza pracą biurową), a czasem niezbędnym do jej wykonania jest dość elastyczna, zobaczymy, że ilość pracy faktycznie wykonanej nie ma nic, albo ma bardzo niewiele wspólnego z liczbą osób przy niej zatrudnionych. Brak aktywności nie musi być koniecznie równoznaczny z odpoczynkiem. Brak zajęcia nie musi ujawniać się w manifestacyjnym próżnowaniu. Praca, którą należy wykonać nabiera znaczenia i staje się bardziej skomplikowana w stosunku wprost proporcjonalnym do czasu, jaki jej można poświęcić. Jest to fakt szeroko znany, lecz mniej uwagi poświęca się jego ogólniejszym konsekwencjom”¹⁶.

Praca, zwłaszcza z dokumentami w sferze administracji publicznej, może okazać się dość elastyczna, przede wszystkim w zakresie czasu, co do jej wykonania. Związek pomiędzy ilością pracy, a ilością pracowników nie zawsze musi być jasny i klarowny. Brak zajęcia niekoniecznie musi być oznaką lenistwa. Zadania do zrobienia mogą przybierać na znaczeniu i wówczas czas spędzony na ich wykonaniu może się wydłużyć. Fakty te są powszechnie znane, ale niewiele poświęca się uwagi ich konsekwencjom, zwłaszcza w dziedzinie administracji publicznej. Politycy i podatnicy (z fazami wątpliwości od czasu do czasu) sądzą, że wzrost całkowitej liczby urzędników administracji publicznej musi odzwierciedlać rosnącą ilość pracy do wykonania. Parkinson stwierdza, że sytuacja ta nie zawsze jest jednoznaczna, wykorzystując za tym różnorodne argumenty. Jeśli urzędnik jest przepracowany, ma tylko kilka możliwości: może on odejść z pracy, podzielić się swoją pracą z kolegami usytuowanymi na tym samym poziomie hierarchii pracowniczej lub przekazać pracę dwóm podwładnym. Ważne jest, że musi uzyskać dwóch podwładnych, ponieważ jeden podwładny bardzo szybko uzyska ten sam status, co pracownik A, z racji wykonywanej przez niego pracy. Stanie się zatem rywalem pracownika A. Jest to również powód, przeciwko podziału pracy z kimś na tym samym poziomie. Więc teraz, zakładając, że nie odszedł z pracy i posiada dwóch podwładnych - B i C, stanie się tak, że bardzo szybko albo B, albo C będzie narzekać, że jest przepracowany i po dwóch więcej podwładnych zostanie powołanych. Będzie to sytuacja, w której siedmiu pracowników będzie wykonywało pracę jednego człowieka. Każdy będzie zajęty przekazywaniem dokumentów lub wiadomości e-mail między sobą, poprawkami gramatycznymi, decyzje będą przechodziły w różnych kierunkach, bo nikt nie będzie chciał wziąć na siebie winy. Osoba A w rzeczywistości osiągnie swój poziom niekompetencji¹⁷.

¹⁵ „It is the busiest man who has time to spare”, tamże, s. 33; Następnie Parkinson tłumaczy: „thus an elderly lady of leisure can spend the entire day in writing and dispatching a postcard to her niece at Bognor Regis. An hour will be spent in finding the postcard, another in hunting for spectacles, half an hour in search for the address, an hour and a quarter in composition, and twenty minutes in deciding whether or not to take an umbrella when going to the mailbox in the next street. The total effort that would occupy a busy man for three minutes all told may in this fashion leave another person prostrate after a day of doubt, anxiety, and toil”.

¹⁶ C. N. Parkinson, *Prawo Parkinsona albo w pogoni za postępem*, tłum. J. Kydryński, Warszawa 1971, s. 3. Dostępne on-line w wersji PDF <ms-net.info/pliki/PDF/prawo-parkinsona.pdf>.

¹⁷ Dalej Parkinson stwierdza: „granted that work (and especially paperwork) is thus elastic in its demands on time, it is manifest that there need be little or no relationship between the work to be done and the size of the staff to which it may be assigned. A lack of real activity does not, of necessity, result in leisure.

Parkinson wypracował kilka odmian swej maksymy, na przykład, że w podejmowaniu decyzji dotyczących finansów, czas potrzebny do podjęcia decyzji będzie odwrotnie proporcjonalny do kosztów opracowywanej strategii. Przykładowo, budując wartą wiele milionów funtów halę w Londynie, decyzja będzie szybka, ale decyzja dotycząca kształtu popielniczki pociągnie za sobą projekt miesięczny. Parkinson przypuszczał, że gdy koszty wykraczają poza dochody decydentów, czas do podjęcia decyzji jest krótszy, niż gdy kwoty są bliższe tym, z którymi decydenci ponoszą mają do czynienia w życiu codziennym. Bardziej skłonni będą oni do dyskusji nad kosztami niższymi, choć może wydawać się to z pozoru wątpliwe¹⁸.

Prawo Parkinsona stwierdzające ciągły rozrost biurokracji powstało w oparciu o bogate doświadczenia British Civil Service. Według obserwacji Parkinsona liczba urzędników zatrudnionych na przykład w Colonial Office wzrastała, a sytuację tą powodowały następujące czynniki: urzędnik chce mnożyć podwładnych, nie rywali oraz urzędnik chce wykreować zadania dla siebie¹⁹. Zauważył on również, że całkowita liczba zatrudnionych w administracji wzrastała o 5-7% rocznie, niezależnie od ilości pracy do wykonania²⁰.

Na gruncie powyższej argumentacji Parkinson zaproponował pewne reguły dotyczące efektywności pracy urzędników administracyjnych. Określił współczynnik nieefektywności, którego głównym parametrem była wielkość korpusu urzędniczego. W swoim esej *The Short List of Principles of Selection* zaprezentował jeden z głównych aspektów wydajnej pracy urzędników administracji publicznej, a mianowicie problem doboru odpowiedniego personelu²¹. Zwrócił uwagę na uwzględnienie cech osobowościowych oraz odpowiednich kwalifikacji koniecznych do pracy na stanowiskach urzędniczych w administracji publicznej²². Zagadnienie odpowiednich kadr w biurokracji nie było oczywiście czymś nowym, gdyż już wcześniej Max Weber poruszał ten problem, lecz Parkinson podkreślał cechy osobowościowe kandydatów w pracy urzędniczej.

A lack of occupation is not necessarily revealed by a manifest idleness. The thing to be done swells in importance and complexity in a direct ratio with the time to be spent. This fact is widely recognized, but less attention has been paid to its wider implications, more especially in the field of public administration. Politicians and taxpayers have assumed (with occasional phases of doubt) that a rising total in the number of civil servants must reflect a growing volume of work to be done. Cynics, in questioning this belief, have imagined that the multiplication of officials must have left some of them idle or all of them able to work for shorter hours. But this is the matter in which faith and doubt seem equally misplaced", tamże, s. 34.

¹⁸ *Parkinson's Law* (2001), on-line <http://www.bbc.co.uk/dna/h2g2/A563843>, dostęp 10.06.2015.

¹⁹ C.N. Parkinson, *Parkinson's Law or The Pursuit of Progress*, Londyn 1958, s. 5.

²⁰ Tamże, s. 5.

²¹ Por. E. Sokalska, *Bureaucracy in perception of Cyril Northcote Parkinson*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 9, 2009, s. 81.

²² C.N. Parkinson, *Parkinson's Law and...*, dz. cyt., s. 45-58; „A problem constantly before the modern administration, whether in government or business, is that of personnel selection. The inexorable working of Parkinson's Law ensures that appointments have constantly to be made and the question is always how to choose right candidate from all who present themselves. In ascertaining the principles upon which the choice should be made, we may properly consider, under separate heads, the methods used in the past and the methods used at the present day”.

Prawo Parkinsona „work expands to fill the time available” („praca rozszerza się tak, aby wypełnić czas dostępny na jej ukończenie”) znane jest jako pierwsze Prawo Parkinsona. Ze stwierdzenia tego wynikało również następne, uznawane czasami za prawo pierwsze²³: „liczba zatrudnionych w każdej instytucji wzrasta według z góry określonego wskaźnika, bez względu na ilość faktycznie wykonywanej pracy”²⁴. Parkinsonowi zawdzięczamy jednak jeszcze kilka innych stwierdzeń zwanych umownie prawami. Drugie Prawo Parkinsona oznacza, że wydatki wzrastają w miarę wzrostu dochodów. Sformułowane w 1962 r. trzecie Prawo Parkinsona stanowi, że ekspansja oznacza złożoność, a poprzez złożoność dochodzi do upadku. Według niego szybko dochodzi do consensusu, lecz łatwo się o nim zapomina. Ekonomiści wierzą zmiany w ekonomii. Obecnie uznane są powszechnie korzyści z restrukturyzacji, przedsiębiorczości i decentralizacji nawet, jeśli nie zawsze są stosowane. Postawa Parkinsona była w tej kwestii jednak inna. Sprzeciwiał się członkostwu Wielkiej Brytanii we wspólnocie europejskiej, która jak współcześnie widać powstała między innymi w celu ograniczenia wpływów brytyjskich i osłabienia brytyjskiej waluty.

W kontekście problemu aparatu urzędniczego niebezzasadnym wydaje się również wspomnieć o innym pomysle Parkinsona. Jego Prawo Trywialności oznacza, że czas spędzony na każdym punkcie porządku obrad komisji będzie odwrotnie proporcjonalny do sumy zaangażowanych środków pieniężnych. Parkinson był zainteresowany zachowaniem komisji i badaniem historii brytyjskiego gabinetu. W tej kwestii przekonywał, iż najbardziej efektywna liczba osób na każdym spotkaniu wynosi pięć. Niestety, tłoczne reprezentacje grup interesu wpływają na mniejszą efektywność spotkań. Nieuchronnie poszerzanie się liczebne komitetu na poszczególnych etapach powoduje zmniejszenie efektywności dyskusji, gdyż spiętrzać się będą problemy i odpowiedzi na nie.

Zauważyć wypada, że jeszcze kilka innych stwierdzeń związanych z biurokracją przypisuje się Parkinsonowi, między innymi, że jeśli jest możliwość odsunąć ważną decyzję, „dobry” biurokrata znajdzie na to sposób; liczba ludzi w jakiegokolwiek grupie pracowniczej ma tendencję do rozszerzania swej liczby, bez względu na ilość pracy koniecznej do wykonania; postęp nauki jest odwrotnie proporcjonalny do ilości opublikowanych artykułów; dane rozszerzają się w taki sposób, aby zamieścić dostępną przestrzeń (zob. informatyka); czas spędzony na spotkaniu jest odwrotnie proporcjonalny do jego znaczenia (jeśli będzie już poza wyznaczonym uprzednio limitem); przedsiębiorstwo zatrudniające ponad 1000 osób staje się samonapędzającym imperium, kreując tyle zadań wewnątrz, iż nie potrzebuje już żadnego kontaktu ze światem zewnętrznym²⁵.

²³ J. Neuhoff, *Parkinson zapomniany*, on-line <www.racjonalista.pl/kkphp/t.8340>.

²⁴ Według Parkinsona: „W istocie rzeczy nie ma w ogóle żadnej współzależności pomiędzy liczbą urzędników a ilością wykonywanej pracy. Wzrostem liczby urzędników rządzi bowiem Prawo Parkinsona I wzrost ten będzie dokładnie taki sam bez względu na to czy pracy będzie więcej, czy też mniej, czy też nie będzie jej w ogóle. Znaczenie Prawa Parkinsona polega na tym, że jest to prawo wzrostu, oparte na analizie czynników rządzących wzrostem”, C.N. Parkinson, *Prawo Parkinsona albo w pogoni...*, dz. cyt., s. 3; zob. też J. Neuhoff, *Parkinson zapomniany*, dz. cyt., s. 1.

²⁵ Zob. szerzej E. Sokalska, *Bureaucratic institutions in perception of Cyril Northcote Parkinson and rational models of modern bureaucracy*, [w] *Human Rights, Spiritual Values and Global Economy*, red. B. Sitek, J.J. Szczer-

Z perspektywy teoretycznej oraz praktycznej należy uznać, że wkładem Parkinsona w dziedzinie badań administracji była również jego diagnoza, dlaczego niektóre organizacje nagle ulegały rozpadowi i zapaści. Stwierdził on, że powodował to wzrost autorytetu osób o niezwykle wysokich „parametrach” niekompetencji i zazdrości (incompetence and jelousy „injelitance”). Według pisarza taka osoba jest łatwo rozpoznawalna, ze względu na upór, z którym stara się odrzucić i odsunąć wszelkie pomysły, które nie będą jej przypisane i jest oporna na promocję każdego, kto może być okazać kreatywny i lepszy w perspektywie. Na skutek tego, zarząd zapelnia się pracownikami głępszymi od siebie, co wkrótce doprowadzi do konkurencji głupoty. Wszelkie organizacje powinny być „wyleczone” z takich „injelities” spontanicznie i skutecznie²⁶.

Zakończenie

Cyryl Northcote Parkinson był zdania, że prawo przez niego sformułowane ma charakter obiektywny, a jedynie współczynniki liczbowe w równaniu określającym przyrost urzędników w skali roku posiadają wartości charakterystyczne dla poszczególnych krajów²⁷. Dobrze oceniał on amerykańskie metody rządzenia, a zwłaszcza styl pracy amerykańskich managerów. Należy jednak pamiętać, iż w czasach, kiedy Parkinson opublikował wspomniane powyżej prace dotyczące działalności administracji, komputeryzacja nie miała jeszcze miejsca. Wprowadzenie na szeroką skalę komputerów w zakresie prac administracyjnych umożliwiło wykonywanie zadań, które do tej pory były poza zasięgiem ludzkich możliwości, lub ich wykonanie trwało zbyt długo.

Zauważyć wypada, że tezy Parkinsona odeszły nieco w niepamięć po ogłoszeniu „Peter Principle” – Zasady Petera odnoszącej się do organizacji typu biurokratycznej, którą sformułował Laurence J. Peter, w świetle której w organizacji hierarchicznej każdy awansuje aż do osiągnięcia własnego progu niekompetencji²⁸. Zasada ta odnosiła się do faktu, iż jeśli organizacja ma jeszcze możliwość funkcjonowania, oznacza to, że nie wszyscy urzędnicy osiągnęli w niej swój próg niekompetencji.

Prawo Parkinsona okazało się prawem do przewyżczenia, gdyż istnieją możliwości paraliżujące rozrost biurokracji. Nurt New Public Management (Nowe Zarządzanie Publiczne) pojawił się na skutek dyskursu związanego z polityką zarządzania publicznego w latach osiemdziesiątych XX w. Pojęcie NPM narodziło się w kręgach akademickich, gdzie zostało użyte do określenia międzynarodowego trendu reform sektora publicznego²⁹. Modernizacja sektora publicznego stała się jednym z ważniej-

bowski, A. W. Bauknecht, G. Dammacco, South Jordan 2011, s. 470.

²⁶ Cytując Parkinsona: „The injelitant individual is easily recognizable from the persistence with which he struggles to eject all those abler than himself, as also from his resistance to the appointment or promotion of anyone who might be prove abler in course of time. He dares not say, <<Mr. Asterisk is too abl>>, so he says, <<Asterisk? Clever perhaps-but is he sound? I incline to prefer Mr. Cypher >>. He dares not say, <<Mr Asterisk makes me feel small>>, so he says, <<Mr. Cypher appears to me to have the better judgment>>. So Mr. Cypher is promoted and Mr Asterisk goes elsewhere. The central administration gradually fills up with people stupider than the chairman, director and manager. There will soon be an actual competition in stupidity, people pretending to be even more brainless than they are”, C.N. Parkinson, *Parkinson's Law and...*, dz. cyt., s. 81.

²⁷ Por. J. Neuhoft, *Parkinson zapomniany*, dz. cyt., s. 1.

²⁸ L. J. Peter, *Recepta Petera*, Warszawa 1975, wszędzie.

²⁹ Szerzej o NPM zob. K. Czarniecki, *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publicz-

szych elementów dyskusji rządowych w wielu państwach świata, ale przekonanie dominujące w latach dziewięćdziesiątych, iż reformy administracyjne państw zachodnich będą zmierzały w tym samym, określonym przez standard NPM kierunku, okazało się nie do końca zgodne z rzeczywistością. Niemniej jednak założenia NPM, a w szczególności proponowane przez Roberta B. Denhardta i Janet Vinzant Denhardt³⁰ ukierunkowanie administracji publicznej na obywateli (citizens), a nie na „klientów” (clients) stały się podstawą do budowania nowych modeli administracji publicznej.

ne 1(15), 2011, s. 5-6; E. Sokalska, *Different aspects of modern administration* [w] *Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie*, red. G. Dammacco, B. Sitek, A. Uricchio, Bari 2012.

³⁰ J.V. Denhardt, R.B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, Nowy Jork - Londyn, 2007, wszędzie.

Аннотация

Эдыта Сокальска

Бюрократия у Сирила Норткота Паркинсона

Работа является попыткой представления студий бюрократии С.Н. Паркинсона, который занимался вопросами связанными с правильным функционированием чиновников государственной администрации и ее дисфункциями. Паркинсона считается ученым, который внес важный вклад в область государственного управления. Самым известным, кажется, является «Закон Паркинсона», в соответствии с которым работа расширяется в пропорции к времени, назначенной для ее осуществления. Этот закон относится к формальным организациям бюрократического типа и означает, что если чиновник имеет ограниченное время для выполнения задачи, задача будет сделана в самом дальнем сроке. На первый взгляд, сатирические и юмористические принципы, которые определяются как «Законы Паркинсона», а касающиеся функционирования государственного управления и бизнеса, вскоре теряют юмористический облик и превращаются в критические взгляды на деятельность чиновников администрации. А неизбежность роста бюрократического аппарата, как предсказывал Паркинсон, к сожалению происходит в большинстве современных государств.

Summary

Edyta Sokalska

Bureaucracy by Cyril Northcote Parkinson

For a long time Max Weber's rational bureaucracy model dominated social science thinking about large, modern organizations. Weber's ideal form of bureaucracy then has been the starting point and the main source of inspiration for many scientists and students. These days a great amount of people regard bureaucracy as a dirty word, suggesting red tape, inefficiency and officiousness. Of course, bureaucracies can develop these features, especially if authorities highly centralized. However, bureaucracies are better for some tasks than others. Maybe bureaucracies are not well-suited to industries in which technology change rapidly. Cyril Northcote Parkinson, a naval historian and author of more than sixty books, lived in different times and also was interested in the efficient bureaucracy and efficient administration. The most famous of his works – *Parkinson's Law* – was his best seller that led him to be also considered as an important scholar in the field of public administration. It should be underlined that a vital Parkinson contribution to the field of administration studies was his diagnosis of why certain organizations suddenly deteriorate: the rise of authority of individuals with unusually high combinations of incompetence and jealousy ("injelitance"). Parkinson was interested in the proper functions of administrative officials and dysfunctions of public administration. In *Parkinson's Law* he assumes that work expands so as to fill the time available for its completion. This law is strictly connected with formal and bureaucratic organizations and means that a public official if having time hi will

do his task as long as he is allowed to. Parkinson's initially satirical laws of business and administration maybe in ten or twenty years will be regarded not purely as humorous but as serious statements on how business was conducting at the time of writing. The inevitability of bureaucratic expansion that he predicted really takes place these days. Parkinson's essays on administration under the guise of humor show real conclusions about bureaucracies and how they work with some pithy about bureaucracies in general. In the last few decades fundamental changes transformed societies all over the world. These changes included the development of a global economy and the rapid progress and widespread adoption of information technology. The public sector underwent a huge transformation, leading to the emergence of what has been called the New Public Management. Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt put forward a new model of public administration – the New Public Service that focused on people being treated as “citizens” rather than “customers”.