

Andrzej Zwoliński

ETYKA URZĘDNIKA

Wydawnictwo WAM

© Wydawnictwo WAM, 2012

Redakcja
Dariusz Godoś

Projekt okładki i stron tytułowych

ChapterOne DESIGN
PARTNERS

ISBN 978-83-7767-059-0

WYDAWNICTWO WAM
ul. Kopernika 26 • 31-501 Kraków
tel. 12 62 93 200 • faks 12 42 95 003
e-mail: wam@wydawnictwowam.pl
www.wydawnictwowam.pl

DZIAŁ HANDLOWY
tel. 12 62 93 254-255 • faks 12 62 93 496
e-mail: handel@wydawnictwowam.pl

KSIEGARNIA WYSYŁKOWA
tel. 12 62 93 260, 12 62 93 446-447
faks 12 62 93 261
e.wydawnictwowam.pl

Drukarnia Wydawnictwa WAM
ul. Kopernika 26 • 31-501 Kraków

WSTĘP

Potoczne rozumienie biurokracji wiąże się z szeregiem negatywnych skojarzeń: to uciążliwe, bezduszne, niejasne i mechaniczne traktowanie spraw ludzkich, które trafiają na biurko urzędnika jakiegokolwiek instytucji. Spotkanie petenta, obywatela, klienta z człowiekiem, który „jest na służbie”, bywa tak często nieprzyjemne i uciążliwe, że spotkanie kogoś, kto spokojnie wytłumaczy, doprecyzuje niejasne terminy, podprowadzi pod właściwe okienko, przyjmowane jest zwykle ze zdziwieniem i stwierdzeniem: „to ludzki urzędnik”. Pieczętki, rubryki, kwestionariusze, podania i data wpisana we właściwym miejscu są dla niego mniej ważne niż upokorzenie i zawstydzenie zdeorientowanych „zainteresowanych”.

Biurokracja dla socjologa to pewien typ organizacji społecznej, który zakłada instrumentalną racjonalność, efektywność, bezosobowość, które mają gwarantować sprawne i bezkonfliktowe funkcjonowanie. Dla „idealnego biurokraty” każdy urząd jest postawiony na właściwym sobie szczeblu władzy (dobrze wie, co może, a czego mu nie wolno); cechuje go dalece posunięta specjalizacja (określona pieczętka, którą dysponuje); działa pozapersonalnie (nie zważając na uśmiechy i łzy petentów); rekrutuje urzędników na podstawie obiektywnych kryteriów (tzw. wysokich kompetencji potwierdzonych przez inny urząd); posiada ustalone ścieżki kariery (nie ma poza nimi możliwości awansu); urzędnicy mają jasno określone pensje i system nagród (zależny jednak od szefa); a wszelka działalność urzędu powinna być dokumentowana (nie ma urzędu bez archiwów i sterty teczek z dokumentami, które są jego skarbem).

Biurokrata, jak polityk, powinien pamiętać o ułomności natury ludzkiej. Jak napisał już w 1913 roku amerykański dziennikarz Walter Lippmann, z którym liczyło się wielu polityków i biurokratów: „Żaden prawdziwy polityk nie traktuje swoich wyborców jako istot

rozumujących. Tylko patetyczny laik oszukuje się myślą, że jeśli poda przesłankę większą i mniejszą, to wyborca automatycznie wyciągnie wnioszek w dniu wyborów. Odnoszący sukcesy polityk – dobry czy zły – działa na te dwa elementy dynamiczne, na wolę, nadzieję, potrzeby i wizje ludzi¹. Czy urzędnik powinien podobnie oddziaływać na swych petentów? Wydaje się, z obserwacji pracy urzędników, że tak...

Dla wielu biur, urzędów, instytucji, reprezentowanych przez ludzi zza biurek, przeciętny obywatel, który staje przed nim, to człowiek „nadliczbowy”, „zbędny”, „marginesowy”, który nie ma większego znaczenia dla funkcjonowania całości społeczeństwa. Liczy się bowiem tylko nieliczna „superklasa”, elita, wybrani, pozostający w komitywie z urzędnikiem. To dla nich są przeznaczone uściski dłoni, gesty szacunku i wyrazy zrozumienia.

W 1784 roku Immanuel Kant podzielił się ze swoimi współpracownikami przemyśleniami, do których doszedł w swej samotni w Kaliningradzie (Konigsbergu). Zauważył on bowiem, że planeta, na której mieszkają ludzie, jest kulą. Zaczął więc analizować konsekwencje wypływające z tego oczywistego od dawna faktu. Stwierdził więc, że wszyscy, jako ludzie, mieszkamy i przemieszczamy się na powierzchni kuli. Nie możemy udać się gdzie indziej, więc z konieczności musimy wieść życie w sąsiedztwie i towarzystwie innych ludzi. Kiedy poruszając się po powierzchni kuli, oddalamy się od jakiegoś punktu, zawsze jednocześnie przybliżamy się do niego od drugiej strony. Każda próba zwiększenia dystansu ostatecznie skazana jest na porażkę. Stąd sama natura Ziemi, jako planety, każe nam uznać gościnność za najwyższy nakaz, któremu musimy się podporządkować, aby znaleźć sposób na zakończenie długiego pasma prób i błędów, katastrof, kłótni i walk, które wielokrotnie doprowadziły ludzi do ruiny ich całego dorobku². Biuro jest jednym z punktów rozmieszczonych na powierzchni kuli i obowiązują je takie same reguły jak wszystkich ludzi: wszelkie oddalanie się od ludzi skazane jest na niepowodzenie, gdyż nadchodzą oni inaczej, od innej strony. Lepiej więc zrozumieć, że to miejsce spotkania

¹ Za: Z. Gostkowski, *Teoria stereotypu i poglądu na opinię publiczną Waltera Lippmanna*, Archiwum Historii Filozofii i Myśli Społecznej, 1959, t. 4, s. 46.

² Por. Z. Bauman, *Szanse etyki w zglobalizowanym świecie*, przekł. J. Konieczny, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 285–288.

człowieka z człowiekiem, niż poszukiwać sposobu wypędzenia zakłopotanego człowieka za drzwi urzędu.

Ludzie nie są równi, każdy jest inny. Joachim Lelewel w eseju z 1844 roku pt. *Uwagi nad dziejami Polski i ludu jego* zapisał, że ludzkość dzieli się na dwa działy: jeden – czynny ze szkodą drugiego, którego używa i nadużywa do woli, skwapliwy i przedsiębiorczy, popychający postęp społeczny i myślący przede wszystkim o przyszłości. A drugi dział ludzi to cisi, nierychliwi, bierni, leniwi, wierni przeszłości, długo trwający w niezmienności, utrudzeni³. Oba działy ludzi tworzą społeczeństwo, które wszystkich obejmuje i potrzebuje dla swej egzystencji.

Tylko czasami wśród społeczności pojawia się człowiek wyjątkowy, heroiczny, wyrastający daleko ponad innych. Arystoteles pisał, że to ludzie wyjątkowi, podobni do bogów, którzy na mocy swych niezwykłych zdolności i umiejętności wykraczają ponad wszelką ocenę moralną czy kontrolę urzędową. Heroizm bowiem to „ekspresja wspaniałego ducha. Wiąże się z odwagą, prawością i pogardą dla krępujących kompromisów, za pomocą których nieheroiczna większość urządza swoje życie – atrybutami powszechnie uważanymi za szlachetne (...) Bohaterowie są zdolni do dokonania czegoś doniosłego – pokonania nieprzyjaciela, ocalenia rasy, utrzymania systemu politycznego, odbycia dalekiej podróży – czego nikt inny nie mógłby dokonać”⁴. Urzędniczy szablon odmierzania społecznego znaczenia ludzi nie może wyrzucić poza nawias wszystkiego, co może niezwykłością uzdolnień ubogacić także całe społeczeństwo. Ludzie nie są bowiem tylko równi, ale też są różni... Czy potrzebna jest etyka w biurze? Tam, gdzie spotykają się ludzie, gdzie możliwe jest budowanie dobra wspólnego dla całego społeczeństwa i zagrożone mogą być wartości, pytanie to znajduje jednoznaczną odpowiedź. Niestety, nie zawsze tak rozumowano w wielu urzędach w historii, wykorzystując je do budowania monstrum socjalnego. A szkody w strukturze społecznej, w mentalności i w relacjach międzyludzkich dotąd są obecne. Urzędnik to człowiek obdarzony darem podejmowania dobrych decyzji i pilnowania wartości, może być więc sługą – ale czy zechce nim być?

³ Zob. R. Kapuściński, *Lapidarium VI*, Czytelnik, Warszawa 2007, s. 14–15.

⁴ Ph. Zimbardo, *Efekt Lucyfera*, przekł. A. Cybulko, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 440–441.

WZROST BIUROKRACJI – MNOŻENIE PROBLEMÓW

Termin „biurokracja” etymologicznie wiąże się z francuskim słowem *bureau* („urząd”) i greckim *kratos*, czyli władza. Oznacza scentralizowany system organizacyjny, w którym władza powiązana jest z urzędem. Niekiedy terminem tym określa się też ogół ludzi zajmujących się administrowaniem lub typ takiej organizacji społecznej, który charakteryzuje zracjonalizowane, nowoczesne społeczeństwo¹.

Termin ten utworzył Vincent de Gournay we Francji w roku 1745, formułując go – jako określenie pejoratywne wobec urzędników państwowych – od słowa „biuro”, które oznaczało gabinet i stół do pisania. Biurokracje opisywali m.in. Alexis de Tocqueville i Karol Marks, lecz za pioniera badań nad biurokracją uchodzi Max Weber (1864-1920), dla którego stanowiła ona typ idealny, wprost model życia społecznego².

Początkowo biurokracja była więc rozumiana jako system, którego wyrazem był stos papierów kancelaryjnych, upatrujący w obsługiwanym człowieku petenta i klienta, lecz nie człowieka w pełnym jego wymiarze. Genezę biurokracji upatrywano w dawnych, starożytnych formach administrowania imperiów, których celem było utrzymanie ośrodków władzy i dysponowanie przez nią siłą militarną, aparatem sądowniczym i pobieraniem podatków. Tworząca się biurokracja odgrywała zarówno rolę wzmacniającą władzę monarchy, jak i ogranicza-

¹ A. Kłoskowska, *Biurokracja*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 1, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998, s. 67. Por. P. Sztompka, *Socjologia*, Znak, Kraków 2002, s. 126–127.

² Por. A. Kłoskowska, *Biurokracja*, w: *Słownik socjologii i nauk społecznych*, PWN, Warszawa 2006, s. 31.

jącą nadmierną jej centralizację, a presja rynku powodowała, że decyzje biurokracji opierały się na kalkulacji kosztów i zysków. Przyjmuje się, że są cztery kolebki biurokracji: egipska (silnie powiązana z kastą kapłańską), bizantyjska (oparta na absolutnym posłuszeństwie wobec monarchy), chińska (oparta na administrowaniu systemem melioracyjnym) i rewolucyjna francuska (przeszła w etatyzm socjalistyczny, oparty na silnej władzy państwowej partii). Współczesna biurokracja europejska – w tej koncepcji swej genezy – jest mieszaniną rewolucyjnej i bizantyjskiej. Zawsze powtarzał się element urzędowania za pomocą siedzenia (poddani przychodzili do urzędu, a nie odwrotnie), pisania (mniej lub bardziej skrupulatnej rachunkowości i szeregu podań) oraz przepisów (nadrzędnych w stosunku do rozumienia sprawy przez urzędnika i zakreślających zakres jego możliwości)³.

Max Weber wyróżniał trzy typy władzy: tradycyjną – wynikającą z nienaruszalności odwiecznych norm występujących w danej społeczności; charyzmatyczną – związaną z osobistym oddaniem przywódcy, oraz legalną – czerpiącą z przekonania, że przepisy i normy są prawomocne, a osoby sprawujące władzę mają stosowne uprawnienia. Każdy z typów władzy wypracował specyficzny dla siebie system biurokratyczny. Za najbardziej racjonalny uznał biurokrację monokratyczną, zastosowaną w przypadku władzy legalnej. Charakteryzując ją, założył następujące cechy takiej biurokracji: stałość – wykonywanie czynności urzędowych jest stałą działalnością urzędu, wykonywaną przez urzędników jako stałe i podstawowe zajęcie, a nie praca dodatkowa, co sprzyja rzetelnemu i terminowemu załatwieniu spraw; porządek prawny – wszystkie działania, także stosunki między członkami organizacji, są uregulowane określonymi przepisami; kompetencje – każdy z urzędników ma określony obszar działań, za które jest odpowiedzialny, od których zależą jego kompetencje; hierarchia urzędowa – wyraźna jest hierarchia władzy, a zadania są przydzielone jako obowiązki służbowe, przy kontrolowaniu wszystkich niższych urzędów przez urzędy zwierzchnie; bezosobowość – wszystkie stosunki między urzędnikami mają charakter bezosobowy, a cechy osobowe i uczucia nie powinny mieć wpływu na te relacje; kwalifikacje – urzędnicy są

³ F. Koneczny, *Państwo i prawo*, Wydawnictwo WAM, Kraków 1997, s. 83–84.

odpowiednio przygotowani, wyedukowani, tworzą grupę profesjonalistów; awans – kariera urzędników, awansowanie ich w ramach organizacji jest zależne od ich osiągnięć, stażu pracy oraz działania zgodnego z obowiązującymi przepisami; rozdział pracowników od własności – sfera zawodowa urzędników, którzy pełnią swe funkcje jako pracownicy najemni, jest całkowicie oddzielona od sfery prywatnej, urzędnicy nie mogą być właścicielami żadnej części organizacji; przepływ informacji – wymiana informacji następuje tylko poprzez przekazywanie oficjalnych dokumentów; dokumentowanie – zbiór dokumentów, stopniowo i postępująco archiwizowanych, staje się pamięcią organizacji; pozycja społeczna – urzędnicy mają zapewniony wysoki prestiż, a także stałość pracy i emeryturę⁴. Dla Maxa Webera biurokracja jest „doskonałą maszyną”, w której jednak dostrzegał problem dehumanizacji. Analizując różne rodzaje organizacji, stwierdził, że sprawniej funkcjonuje ona w przedsiębiorstwach kapitalistycznych niż w administracji państwowej⁵.

Socjologiczny opis struktur biurokratycznych Maxa Webera, późniejsze opisy administracji L. Gulicka oraz naukowa teoria zarządzania F.W. Taylora zostały nazwane przez Worthy’ego „teoriami mechanicznymi”. Potem inny socjolog, Robert Merton, wykazał ich słabość, która polega na redukowaniu zmienności ludzkich zachowań do przewidywalnych wzorów koniecznych dla funkcjonowania organizacji. Są one postulatem kontroli, który prowadzi do położenia nacisku na zachowania niezawodne, egzekwowane przez odwoływanie się do przepisów. Ustala się standardowe procedury i wprowadza nadzór oraz karę za zachowania odchylające się od normy. Pożądane skutki osiąga się jedynie wówczas, gdy ludzie stosują się do przepisów, a podstawą decyzji jest kategoryzacja. Gdy urzędnicy czują się zagrożeni w wykonywaniu swych obowiązków, ich obrona polega na odwołaniu się do ogólniejszego przepisu. Urzędnik nie jest zainteresowany rozwią-

⁴ Por. R. Bendix, *Max Weber – portret uczonego*, PWN, Warszawa 1975, s. 378–379; Z. Krasnodębski, *M. Weber*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1999. Zob. M. Weber, *The theory of social and economic organization*, tłum. A.M. Henderson, T. Parsons, red. T. Parsons, Free Press, New York 1947.

⁵ Por. B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003, s. 212–214.

zaniem problemu, z którym przyszedł klient, ale usprawiedliwieniem swego zachowania. W ten sposób większy od jego kłopotu staje się kłopot klienta. Tym tropem będą biegly poszukiwania lepszych, wydajniejszych modeli zarządzania⁶.

Pojęcie państwa, z którym wiąże się pojawienie biurokracji, sięga starożytności. Początkowo proces formowania się państw miał podobny charakter bez względu na obszar, skład ludności czy czas, w którym się dokonywał. Momentem najważniejszym było pojawienie się konieczności porozumienia się pewnej liczby wspólnot opartych na więzach pokrewieństwa celem obrony przed wspólnym zewnętrznym zagrożeniem czy dla wspólnego wywalczenia przez nie lepszych warunków życia. Nastąpił on wtedy, gdy wspólnoty zarzuciły wędrowny tryb życia, zaczynały życie osiadłe, co dawało względną stabilność w pozyskiwaniu pożywienia. Obrona zagospodarowanego obszaru lub pozyskanie najbardziej korzystnego, nawet kosztem dotychczasowych właścicieli, wymuszało na pierwotnej wspólnocie przejście na wyższy stopień organizacji wewnętrznej. Tworzył się ośrodek władzy skupiony wokół zwycięskiego wodza, którego wspomagało zgromadzenie wszystkich mężczyzn zdolnych do noszenia broni. Uczestnictwo w wojennych przedsięwzięciach wyznaczało zatem miejsce w obrębie tejże wspólnoty. Był to moment pojawienia się starożytnej państwowości. Znacznie później nastąpiło zróżnicowanie w rozwoju struktur państwowych, na co miały wpływ m.in.: rozpoczęcie przez niektóre miasta-państwa ekspansji, zmiana warunków życia (np. w wyniku naturalnych tragedii), różnice ekonomiczne pomiędzy państwami, przyjmowanie określonych systemów religijnych itd.⁷

W przypadku plemion polskich osiadłych nad Wisłą, Odrą i Wartą proces tworzenia się państwa trwał do X wieku. Podstawą organizacyj-

⁶ D. Katz, R.L. Kahn, *Spoleczna psychologia organizacji*, tłum. B. Czarniawska, PWN, Warszawa 1979, s. 115–124. Por. L. Gulick, *Papers on the science of administration*, red. L. Urwick, Institute of Public Administration, New York 1937; F.W. Taylor, *The principles of groups at work*, University of Chicago Press, Chicago 1923; J.C. Worthy, *Organizational structure employee morale*, „American Sociological Review”, 1950, nr 15, s. 169–179; R.K. Merton, *Social theory and social structure*, Free Press, New York 1957.

⁷ Por. G. Górski, S. Salmonowicz, *Historia ustrojów państw*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001, s. 17–20.

ną początkowo były rody, czyli związki osób oparte na pokrewieństwie, pochodzeniu od jednego praojca, niekiedy mitycznego. Główną zasadą było pokrewieństwo „po mieczu”, czyli gromadzenie dzieci należących do rodu ojca. Na czele rodu stał naczelnik, zwany starostą, który wraz z wiecem rządził całym rodem. Niekiedy rody mieszkwały razem, tworząc wielkie wspólne domostwa, zwane zadrugami. Wyższym pojęciem od rodu było plemię, składające się z wielu rodów, etnograficznie bliskich sobie (Ślężanie, Polanie, Kujawianie, Łęczycanie, Sieradzanie, Wiślanie, Mazowszanie). Miejscem skupiającym poszczególne rody były grody, wznoszone jako punkty oparcia w razie wojny, a zarazem centra pogańskiego kultu. Kto nie należał do rodu, ten pozbawiony był wszelkiej ochrony, ginął lub tracił wolność – obok ludzi wolnych pojawili się w ten sposób niewolnicy⁸.

Wojennym naczelnikiem plemienia był książę. Jego rola, jak i drużyny książęcej, grodziska i grodu wzrastała wraz z zagrożeniami zewnętrznymi. Do ich utrzymania musieli się przyczyniać wszyscy, płacąc podatek w naturze, czyli płodami lub odrobkiem – robocizną przy naprawie grodu. Oznaczono granice posiadłości rodu, które objeżdżało się konno – stąd nazwa „ujazd”. Gromada ujazdów sąsiednich, niekiedy niewywodzących się od jednego rodu, stanowiła opole. A jedno lub więcej opoli stanowiło okręg obronnego grodu, które zakładano raczej na pograniczu państwa, rzadziej w jego głębi. Z organizacji grodu powstał system państwowy. Wojny poszerzały posiadłości plemienne o nowe terytoria, a ród książęcy z czasem stawał się dynastią. Państwa powstawały więc poprzez podbój lub dobrowolne poddanie się pod władzę silniejszego. Z czasem z plemion powstały ludy, a z nich zaś – na wyższym poziomie kultury, wraz z pismem i literaturą – narody. Ustrój grodowy stanowił więc najstarszą formę administracji państwowej, która troszczyła się wyłącznie o obronę wojskową terytorium. Na czele grodu stał kasztelan, jako przedstawiciel króla, który rozkazywał wszystkim i gospodarował grodem. Był on zarazem przywódcą osiadłej na grodzie drużyny zbrojnej. Kasztelanom całego państwa przewodził wojewoda – wódz całego wojska, podlegający bezpośrednio samemu królowi. Nawet gospodarstwem zajmował się on wyłącznie dla wojska.

⁸ Por. S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, Lwów 1908, s. 3–6.

Spółceństwo miało własną administrację, sprawowaną przez starszyznę rodów i opola. Rządziło się samo, bez udziału władzy państwowej, ograniczonej do ustroju grodowego. Obok tego istniał niezależnie ustrój rodowy i opolny⁹.

Pierwszy przejawem systemu kierowniczego była więc struktura zwierzchnictwa. Bardzo szybko jednak pojawił się biurokratyczny podsystem scalający, który miał za zadanie utrwalić stosowanie się coraz szerszych kręgów społeczeństwa do ogólnych reguł, szeroko rozumianą socjalizację tych, których trzeba było włączyć do całości systemu – poprzez administrowanie kar i nagród. W historii Polski takim szczególnym momentem dla administracji był rok 1306, kiedy po okresie rozbitcia dzielnicowego w Krakowie przedstawiciele szlachty ziemi krakowskiej, sandomierskiej, kujawskiej, sieradzkiej i łęczyckiej uznali Władysława Łokietka za swego wspólnego władcę. Osobne księstwa zapraszały go na swój tron. Nowe państwo miało stanowić federację dzielnic, które pozostały w ciele Rzeczypospolitej jako jednostki historyczne, dzielnice administracyjne – jako województwa i tzw. ziemie, czyli obszary mniejsze, lecz administrowane odrębnie. Wszystkie dawne urzędy dworskie książęce zamieniono na województwa i ziemie.

Biurokracja, jako struktura funkcjonująca w społecznej przestrzeni, ma swój wymiar: chwilę początkową, punkt minimum i maksimum oraz horyzont. Jej początek stanowi pojawienie się organizacji i jej rozruch – określa się go mianem „ducha pionierstwa”. Blisko początków jest też jej punkt minimum – biurokracja podejmuje niewiele funkcji, są one jasno określone i bez ekspansji, ale związane z koniecznymi zadaniami społecznymi, które podejmuje. Z czasem jednak nieuchronnie zmierza do punktu maksimum – coraz bardziej pochłania przestrzeń społeczną, rutynizuje swoje działania i staje się coraz bardziej bezideowa – kamufluje jednak brak idei, uzasadniając konieczność swego trwania, lecz go nie potwierdzając działaniem – niekiedy nawet staje się przeszkodą na drodze rozwoju społecznego. Na przestrzeń biurokracji ogromny wpływ ma horyzont intelektualny osób, które obsługują strukturę organizacyjną na każdym szczeblu drabiny hierarchicznej. A ponieważ – według teorii Marshalla McLuhana „przekaż-

⁹ F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924, s. 1–9.

nik jest równocześnie przekazem”, czyli technologia nieodwracalnie zmienia człowieka – forma biurokracji wpływa na całe życie urzędnika. Na przykład w biurokracjach bizantyjskich, niebotycznie rozbudowanych (Imperium Rosyjskie, Prusy XIX wieku, Francja XIX wieku, państwa komunistyczne), charakterystyczny był niewielki horyzont intelektualny, który zakreślała urzędowa hierarchia, jej reguły i przepisy. Przekładało się to na los urzędników, który „zależał całkowicie od łaski zwierzchników. Byli poddani ich władzy, i to nie tylko w czasie pełnienia służby. Rozumiało się przez ich pracę państwową także to, że również ich prywatne działania, a nawet poczynania ich żon, musiały być dostosowane do godności ich stanowiska oraz do specjalnego (...) kodeksu postępowania, jakie przystoi Staatsbeamterowi (czynnownikowi) czy *fonnctionnaire*”¹⁰. Inny horyzont myślowy narzuca idealizm biurokracji państwowej, który zmierza w efekcie do narzucenia reguł niekiedy nieznośnych dla obywateli, powodujących więcej szkody niż korzyści. Jest to model mechanistyczny. Formą myślenia jest wówczas „rutyna” i „procedura”, kontakt z państwem odbywa się poprzez kwestionariusz podsuwany petentom przez liczne urzędy, które obywatel ma wypełnić profesjonalnie i bez zarzutu (np. według wskazówki: skarga powinna zawierać koniecznie datę). Kluczem do sukcesu ma być kontrola. A biurokracja nie zna sposobu na rozwiązywanie sytuacji nieprzewidywalnych¹¹.

Wzrost biurokracji w historii miał różne przyczyny. Do najbardziej naturalnych należał wzrost liczby ludności danego państwa. Obsługująca tę społeczność liczba urzędników musiała wzrastać, by podołać zadaniom na nią nałożonym. Populacja Aten okresu klasycznego, kiedy zmarł Sokrates, pod koniec V wieku przed Chr. mogłaby się pomieścić w kilku dużych wieżowcach. Trzy czwarte wieku później Aleksander wyruszył z Macedonii na podbój świata z armią, która liczyła od trzydziestu do czterdziestu tysięcy żołnierzy. A kiedy w I wieku po Chr. populacja Rzymu osiągnęła milion mieszkańców, było to pierwsze na świecie tak ogromne miasto. Powoli, ale stale wzrastała współzależność coraz większej liczby ludności, podczas gdy

¹⁰ L. von Mises, *Biurokracja*, Lublin–Chicago–Warszawa 2005, s. 67–68.

¹¹ D. Zysk, *Nieznośna poprawność*, „Uważam Rze”, 2011, nr 10, s. 94–95.

krag przyjaciół i krewnych, w sposób bezdyskusyjny akceptowanych, pozostaje wciąż ten sam. Grupa urzędników pilnowała spokoju społecznego i przestrzegania reguł życia społecznego¹². Innym czynnikiem wzrostu biurokracji była stała tendencja władzy do zwiększania swych uprawnień i zagarniania coraz to nowych obszarów życia społecznego celem kontrolowania i sterowania nimi. Taka tendencja jest wyraźna także w demokracji, chociaż Thomas Jefferson już dawno przestrzegał, że najlepiej rządzi ten, kto rządzi najmniej¹³.

Bardzo często rozrost państwa urzędniczego wiązał się z perspektywą łatwych dochodów i prestiżem społecznym biurokraty. Tak np. francuska monarchia Ludwika XIV, która funkcjonowała na zasadzie „państwo to król”, dysponowała biurokratycznym, kolegiatnym, lecz tylko doradczym aparatem centralnym. W ramach dawnej Rady Królewskiej powstały nowe sekcje (wydziały), które były instancją rozstrzygającą najważniejsze sprawy w państwie, nadzorującą administrację kasacyjną od wyroków paryskiego parlamentu. Doprowadziły one do zachwiania równowagi władzy – od roku 1614 monarchowie nie zwoływali stanów do rewolucji w roku 1789. Ze względu na rangę i prestiż urzędników już w XVI wieku wprowadzono sprzedaż urzędów. Ustalono taryfy za poszczególne stanowiska. Kwoty za ich nabycie zasilały skarb państwa. W 1604 roku król Henryk IV wprowadził nawet roczną opłatę za nabycie urzędu (tzw. *poulette*). Urzędy traktowano na równi z nieruchomością, jako własność dziedziczną. Król nie mógł nawet odmówić swej nominacji nabywcy urzędu¹⁴.

Rozrost biurokracji państwowej następuje współcześnie wbrew oczywistemu przekonaniu, że wiąże się z marnotrawstwem państwowych pieniędzy i wprowadzeniem bałaganu administracyjnego. Jest on zrozumiały w państwie totalitarnym, które dąży do objęcia kontrolą państwa wszystkich możliwych dziedzin życia obywateli. Tak

¹² Por. K.A. Appiah, *Kosmopolityzm. Etyka w świecie obcych*, przekł. J. Klimczyk, wyd. Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 9–16.

¹³ Zob. R. Brodie, *Wirus umysłu*, przekł. P. Turski, wyd. TeTa Publishing, Łódź 1997, s. 171–172.

¹⁴ A. Nowakowski, *Powszechna historia państwa w zarysie*, Dom Wydawniczy „Totus”, Białystok 1991, s. 50–51.

było w Polsce w okresie 45 lat Polski Ludowej. W państwie demokratycznym wzrost biurokracji wiąże się z gąszczem przepisów, wzmożonymi wydatkami państwa, a nawet częstym powiązaniem urzędów z działalnością przestępczą. Obecnie w Polsce administracja rządowa zatrudnia około 120 tys. osób, zaś samorządowa – około 222 tys., natomiast w pozostałych jednostkach administracji publicznej pracuje łącznie około 382 tys. urzędników (administracja wojska, służby zdrowia, ubezpieczeń i inne). Od 1989 roku do upadku rządu Jerzego Buzka biurokracja wzrosła w Polsce o około 40%. Od 2001 roku stan zatrudnienia wzrósł o 16,5%. W opublikowanym przez ONZ rankingu elektronicznej administracji polskie urzędy zajęły w 2010 roku 45. miejsce, spadając z 33. miejsca w 2008 roku¹⁵. Wzrost zatrudnienia w latach 1990–2007 wyniósł 274%. W Polsce urzędnicy stanowią 6,2% zatrudnionych (dla porównania: w Szwecji – 5,7%, w Niemczech – 7,6%). Od czerwca 2010 do lutego 2011 roku zatrudnienie w urzędach wzrosło średnio o 30%. Pomiedzy końcem 2007 roku a końcem 2010 liczba urzędników zrosła o 75 tys.¹⁶ Ten wzrost następuje pomimo kolejnych zapowiedzi ograniczenia biurokracji (program reformy „Lepsze prawo” – planowany na lata 2010–2011; projekt ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w administracji państwowej z 2009 roku został wycofany). W 2009 roku przeciętne wynagrodzenie brutto w administracji polskiej wynosiło 4414 zł, a na wyższych stanowiskach – 11 769 zł. Biurokracja kosztuje 31,2 mld zł, czyli 7,5 mld dolarów rocznie¹⁷.

Wśród wyróżników polskiej biurokracji najczęściej wymienia się: gigantomanię (przerost zatrudnienia), luksusomanię (przyznawanie sobie nadmiernych przywilejów), korupcję i arogancję władzy, któ-

¹⁵ K. Rybiński: *Rybiński: Dramat w e-administracji*, w: http://prawo.gazetaprawna.pl/komentarze/426632,rybinski_dramat_we_administracji.html. „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010.

¹⁶ G. Pawelczyk, M. Zieliński, *Biurotwór złośliwy*, „Wprost”, 2003, nr 47, s. 16–21; T. Teluk, *Biurokracja*, „Niedziela”, 2010, nr 33, s. 34; J. i M. Karnowscy, *Cuda na kiję Czerwonego Kapturka. Rozmowa z prof. Zytą Gilowską*, „Uważam Rze”, 2011, nr 31, s. 12–16.

¹⁷ *Warto szukać pracy w administracji*, w: www.rp.pl/artykul/493630.html. „Rzeczpospolita” 2010.

ra wiąże się z niechęcią uzasadniania własnych decyzji i lękiem przed utratą przez organy publiczne transparentności działań¹⁸.

Analitycy wśród przyczyn rozrostu biurokracji polskiej wskazują na niewydolność, którą próbuje się rekompensować zatrudnieniem nowych urzędników dla obsługi nowych zadań publicznych, przy nieumiejętności wdrażania nowoczesnych metod zarządzania. Większość polskich urzędów nie stosuje żadnych form premiowania efektywności oraz pozostaje przy archaicznym systemie wynagradzania, który premiuje wysługę lat, a nie kompetencje i wydajność¹⁹.

Dodatkowym źródłem „nadmiernej biurokracji” jest nadmierna ilość przepisów, które wprowadza się dla regulacji różnych dziedzin życia publicznego. I tak np. we Francji obowiązuje obecnie 10 500 ustaw, 127 tys. dekretów, 7400 traktatów, 17 tys. dyrektyw Unii Europejskiej oraz kilkadziesiąt tysięcy stron kodeksów i regulaminów²⁰. W Polsce najczęstszym powodem odrzucenia wniosków o dopłaty w ramach funduszy unijnych są – zdaniem Instytutu Sobieskiego – biurokratyczne, nadmierne i nieracjonalne wymogi formalne. Polski Związek Firm Deweloperskich twierdzi, że 95% decyzji o warunkach zabudowy jest wydawanych w Polsce z przekroczeniem ustawowego terminu, a 52% z przekroczeniem go o ponad rok. Raport Business Center Club w 2010 roku za główne utrudnienie dla biznesu wskazał wysokie koszty pracy, niewydolny wymiar sprawiedliwości oraz niską jakość prawa. Biurokracja może prowadzić do blokowania działalności podmiotów gospodarczych, a nawet – przy niesprawnym wymiarze sprawiedliwości – do ich upadku. Ranking Banku Światowego dotyczący „dobrego zarządzania” (ang. *good governance*), uwzględniający szereg czynników mających wpływ na jakość prawa, efektywność administracji i poziom korupcji, plasuje Polskę na ostatnich pozycjach wśród krajów europejskich (wyprzedzamy tylko Bułgarię i Rumunię). Jako przyczynę „złego zarządzania” wskazano: korupcję, inflację prawa, brak jasnych zasad odpowiedzialności i upolitycznienie administracji,

¹⁸ W. Kieżun: *Sesja: Państwo i prawo. Ustrój konstytucyjny. Sądownictwo*, w: www.rpo.gov.pl/pliki/12440163250.pdf.

¹⁹ K. Rybiński, *Tusk gorszy niż Lepper*, w: [www.fakt.pl/artykuly,Rybinski-Tusk-gorszy-niz-Lepper,78888,o,2,1,0,0,0.html](http://www.fakt.pl/artykuly/Rybinski-Tusk-gorszy-niz-Lepper,78888,o,2,1,0,0,0.html).

²⁰ *Magia liczb*, „Forum”, 2008, nr 25, s. 63.

wysoką rotację kadr i częste zmiany instytucjonalne, protekcyjność, „kulturę tajności” oraz resortowość²¹. Według Najwyższej Izby Kontroli powszechnym zjawiskiem w Polsce jest nepotyzm i ustawianie konkursów na stanowiska urzędnicze pod konkretne osoby celem zaoferowania im jakiegokolwiek pracy²².

Podobnie niską ocenę polskiej biurokracji dają jej codzienni klienci – polscy obywatele. Aż 40,9% ankietowanych odpowiada, że polskie urzędy pracują raczej źle lub zdecydowanie źle (30,6%). Zdecydowanie dobrze ocenia ich pracę tylko 2,4% ankietowanych, a 21,7% – raczej dobrze²³.

Krytyk tzw. mechanistycznej teorii biurokracji, Robert Merton, w analizie jej dysfunkcji zauważył, że charakteryzuje ją: wyuczona bezradność, nieudolność – wyuczone dawniej umiejętności nie sprawdzają się w zmienionych warunkach; skrzywienie zawodowe; psychoza zawodowa – rutyna wspomaga rozwój antypatii i uprzedzeń; nadmierna kontrola biurokraty – prowadzi do nadmiernego trzymania się przepisów, a tym samym przemieszczenia celów i zachowań o charakterze rytualizmu i formalizmu; nadmierny konformizm. Do problemów biurokracji należy też zaliczyć tworzenie biurokratycznego błędnego koła, które powstanie z braku jasnego określenia kompetencji danego urzędnika oraz stworzenie człowieka organizacji – automatycznie podejmującego działania²⁴.

Dysfunkcje biurokracji znane są powszechnie i były często formułowane, np. zostały też ujęte w popularne pseudonaukowe prawa: prawo Parkinsona, które mówi, że praca rozszerza się tak, aby wypełnić czas dostępny na jej ukończenie (*work expands as to fill the time available for its completion*) – sformułowane przez Cyrila Northcote’a Parkinsona w 1955 roku w piśmie „The Economist”, by podkreślić możli-

²¹ *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, w: www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/koncepcja_good_governance.

²² *NIK o naborze na stanowiska urzędnicze*, w: www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-naborze-na-stanowiska-urzednicze.html.

²³ Por. G. Pawelczyk, M. Zieliński, *Biurotwór...*, dz. cyt., s. 17.

²⁴ R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, seria: Biblioteka Socjologiczna, tłum. E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 258–261.

wie najpóźniejszy termin załatwienia jakiegokolwiek sprawy w urzędzie, implikuje ono żywiołowy wzrost liczby urzędników²⁵; zasadę Petera, sformułowaną przez Laurence'a J. Petera w 1969 roku, która głosi, że w organizacji hierarchicznej każdy awansuje aż do osiągnięcia własnego progu niekompetencji – dotyczy to zwłaszcza organizacji typu biurokratycznego, bowiem mają one zdolność do ciągłego funkcjonowania, co jest spowodowane tym, że jeszcze nie wszyscy osiągnęli swój poziom niekompetencji²⁶; zasadę Dilberta – związaną z postacią komiksową stworzoną przez Scotta Adamsa w serii książek, to alegoria inżyniera amerykańskiej korporacji, dręczonego przez decyzje niekompetentnego zarządu (przydział niewykonalnych zadań, uczestniczenie w nic niewnoszących spotkaniach itp.); wśród innych postaci wybijają się: Szef – całkowicie niekompetentny i bezmyślny, podejmuje decyzje na podstawie czynników losowych, niemoralny, perfidny, chciwy, zarabia coraz więcej przy minimalnych podwyżkach podwładnych, chce zabłysnąć przed prasą, łatwo daje się oszukać, np. darmowe gadzety czy niezrozumiałe formuły przekonują go do decyzji na niekorzyść firmy; Wally – całe dni spędza na picciu kawy, nie wykonuje żadnych obowiązków, ale udaje mu się uniknąć zwolnienia; Alice – pracowita i najbardziej kompetentna, sfrustrowana niedocenieniem jej pracy; Kotbert – szef HR (zasobów ludzkich) w firmie, jedynym jego zadaniem jest wymyślanie przepisów zmniejszających morale załogi²⁷.

Istotnym problemem biurokracji pozostaje zawsze redukcja zmienności zachowań ludzkich do przewidywalnych wzorów. Dokonuje się to poprzez realizację postulatu kontroli i położenia nacisku na zachowania niezawodne, egzekwowane przez odwołanie się do przepisów. Tymczasem różnorodność wykonywanych funkcji oraz zróżnicowanie klienta nie pozwala na całkowitą standaryzację działań. Obrazami tak rozumianej biurokratycznej standaryzacji były zarówno

²⁵ Por. C.N. Parkinson, *Prawo Parkinsona albo w pogoni za postępem*, tłum. J. Kydryński, Książka i Wiedza, Warszawa 1971.

²⁶ Por. L.J. Peter, R. Hull, *The Peter Principle: why things always go wrong*, ed. William Morrow & Company, New York 1969 (w j. polskim: Książka i Wiedza, Warszawa 1973).

²⁷ Por. S. Adams, *Zasada Dilberta*, tłum. A. Milcarz, seria: Twoja Kariera, wyd. Amber, Warszawa 2001.

fabryki Forda (sprowadzające ludzką aktywność do prostych ruchów, wykonywanych posłusznie, bezmyślnie i mechanicznie), Wielki Brat (który nieustannie obserwuje swych poddanych, nagradza wiernych, a karze niewiernych, jak i obozy koncentracyjne (w tym też gułag), odbierające jednostce możliwość indywidualizowania własnych dążeń i oczekiwań²⁸. W ten sposób biurokratyczny model życia społecznego swymi regułami wkracza w najbardziej podstawowe koncepcje człowieka jako istoty społecznej.

Od starożytności trwały próby określenia właściwego wzorca państwa, a więc także dobrej biurokracji. Czerpano przy tym przede wszystkim z myśli Platona, który przedstawiał idealne państwo jako organizację, w której pion decyzyjny należy do altruistycznych filozofów, a przy tym nieprzekupnych sędziów i bezstronnych administratorów przestrzegających odwiecznych praw i sprawiedliwości. Praktyka pokazała jednak, że najczęstszym odstępstwem od idealnego wzorca była korupcja i degradacja. Dla Ludwika von Misesa, teoretyka państwa i biurokracji, utopia platońska w dziejach świata została wcielona jedynie w przypadku budowania organizacji Kościoła katolickiego. Pisał on: „Kościół rzymskokatolicki zorganizowany po Soborze Trydenckim, taki jaki wyłonił się po Kontrreformacji, to doskonała biurokracja”²⁹. Doskonałość ta dotyczy efektywności oraz organizacji życia wspólnoty. Kościół w możliwie dużym stopniu uwzględnia konieczność elastyczności i przedsiębiorczości. Oparty jest na planowaniu i odpowiednim doborze personelu. Jak zauważył von Mises: „praktycznie dla każdego chłopca otwarty jest dostęp do najwyższych godności Kościoła. Miejscowy ksiądz pilnie stara się wyrównać ścieżkę edukacji najbardziej inteligentnym młodym ludziom jego parafii; kształcą się oni w seminariach biskupich, a po święceniach ich dalsza kariera zależy całkowicie od ich własnego charakteru, ich gorliwości oraz intelektu. (...) nawet w najbardziej rozwiniętych krajach są oni godnymi rywalami najinteligentniejszych uczonych, filozofów, naukowców i mężów stanu. (...) Metody doboru przyjęte przez Kościół

²⁸ Z. Bauman, *Zindywidualizowane społeczeństwo*, przekł. O. i W. Kubińscy, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2008, s. 124–135

²⁹ L. von Mises, *Biurokracja...*, dz. cyt., s. 118.

to bardzo skuteczne metody rządzenia przyjęte przez grupę przestrzegającą ściśle zbioru reguł i przepisów, które nie podlegają dyskusji i są niezienne. Gremium to doskonale dobiera strażników odwiecznego skarbcza doktryny³⁰. Dlatego też biurokracja Kościoła stała się wzorcem dla współczesnych biurokracji świeckich, które jednak skazane są – w realiach ciągłej walki o doskonalenie ludzkich praw i zasad – na niedoskonałość.

Pytanie o usprawnienie działalności organizacji biurokratycznej w swej istocie sprowadza się do pytania o możliwość stworzenia z niej organizacji kreatywnej. Cechują ją m.in.: nieokreślona i zmienna struktura władzy; orientacja na wartości osobiste i uznanie kolegów; kooperacja w realizacji zadań; luźna i wielokierunkowa struktura komunikacji; wewnętrzne mechanizmy zmian; nieokreślona granica między organizacją a jej środowiskiem; współdziałanie z podmiotami znajdującymi się w otoczeniu organizacji oraz poszukiwanie nowych – zewnętrznych – celów do realizacji przez organizację³¹.

Wielką nadzieją na przekształcenie dotychczasowych skostniałych struktur biurokratycznych było pojawienie się możliwości zastosowania informatycznych technik komunikowania i przetwarzania danych. W efekcie tego procesu urzędnicy wyższych szczebli mają możliwość bezpośredniego dostępu do ważnych informacji, z pominięciem szczebla średniego. Dodatkowo systemy te wyręczają urzędników najniższych szczebli w wykonywaniu wielu rutynowych czynności. A wzrasta wówczas znaczenie tych urzędników, którzy posiadli umiejętność korzystania z tych technik – kompetencje stają się kryteriami wyróżnienia i nagradzania³².

³⁰ Tamże, s. 118–119. Por. J. Zabielski, *Teologiczno-etyczne podstawy ładu społecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 91–118.

³¹ A.Z. Kamiński, *Typy struktur biurokratycznych a racjonalność organizacyjna*, w: *Organizacje. Socjologia struktur, procesów, ról*, red. W. Morawski, Warszawa 1976, s. 161.

³² A. Pawłowska, *Władza i uczestnictwo polityczne w społeczeństwie informacyjnym*, Lublin 1995, s. 55.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
1. WZROST BIUROKRACJI – MNOŻENIE PROBLEMÓW	9
2. SAMORZĄD – „KORZENIE TRAWY”	25
3. PODATKI I WSPÓLNA KASA	42
4. KORUPCJA – PRZESTĘPSTWA BIUROWE	58
5. URZĄD UZASADNIONY BEZPRAWIEM	73
6. BEZDUSZNOŚĆ PRAWA	91
7. DZIELENIE WŁADZY – DORADCY I LIZUSI	107
8. PSYCHOLOGIA MAŁEJ WŁADZY	123
9. URZĄD A OSOBA PRYWATNA	139
10. WSPÓŁODPOWIEDZIALNOŚĆ ELIT	156
11. LUDZIE – PODMIOT WSPÓLNEGO DOBRA	177
12. CNOTY URZĘDNIKA	195