
ZESZYTY NAUKOWE WYŻSZEJ SZKOŁY PEDAGOGICZNEJ
W BYDGOSZCZY

Administracja Publiczna z. 1

JANUSZ GOLINOWSKI
WSP w Bydgoszczy

PRZESŁANKI BIUROKRATYZACJI ZARZĄDZANIA. MODEL TEORETYCZNY

Zjawisko biurokratyzmu instytucji publicznych skłonni jesteśmy zwykle odnosić do problemów rozrastania się przepisów formalnych, ograniczających aktywność tych obiektów, do mistyfikacji roli "urzędu", czy też do rozmycia rzeczywistych celów organizacji w jej rzeczywistości formalnej, zapisanej w aktach.

Pomija się tu wielofunkcyjność przepisów formalnych, które - oprócz swojej funkcji porządkującej - będą ograniczać aktywność społeczną człowieka. Jednocześnie - w wyniku relatywizacji - przepisy formalne mogą stać się instrumentem wpływu jednego człowieka na innych.

W przyjętej procedurze eksplikacyjnej zakłada się, że rosnące zakłócenia obrazują sprzeczne tendencje i konflikty, koncentrujące się wokół problemów zależności i kontroli, tzn. władzy w danej instytucji. Natomiast kontekst władzy posiada swoje pozaorganizacyjne, tj. systemowe odniesienia.

Proponowana konstrukcja wyjaśnień jest pomocną w zidentyfikowaniu kierunków formalizacji, a następnie instytucjonalizacji życia społecznego.¹ Każdy proces instytucjonalizacji aktywności społeczeństwa sprowadza się do ukształtowania systemu zależności i kontroli (mechanizmu i relacji władzy). Same zabiegi instytucjonalizacji nie przesądzają jednak o tym, czy wytworzony układ organizacyjny polega na posiadaniu władzy i wykorzystywaniu jej przez określone jednostki czy też na legitymistycznym i porządkującym charakterze modyfikacji ram społecznej wymiany.²

1. Struktury administracji wobec wymagań otoczenia

Organizacyjny sens istnienia administracji uzewnętrznia się poprzez:

- wzajemną zależność zadań i celów jego elementów składowych,
- uznawanie tych samych norm i wartości, dookreślonych przez symboliczne uniwersum,
- wprowadzanie i uprawomocnianie przyjętego katalogu norm i wartości.

Uporządkowanie form aktywności zbiorowej człowieka jest aktem konstytuowania się struktury organizacyjnej, która "kształtuje normatywny porządek poprzez określenie zachowań organizacyjnych, repertuaru działań, które są uprawnione, uzasadnienie zróżnicowania kompetencji zależnie od pozycji i specyfikowanie programów działań (ról) uczestników."³ Jest ona konstrukcją, na której opiera się proces uporządkowanej wymiany pomiędzy poszczególnymi jednostkami ludzkimi.

W warstwie założeniowej, związek administracji publicznej z otoczeniem odtwarzany jest poprzez profesjonalną autonomię tej instytucji i skuteczną kontrolę społecznego układu odniesienia. Stan taki pozwala na podtrzymywanie i odtwarzanie nieustannego procesu negocjacji pomiędzy organizacją a jej otoczeniem oraz generowanie różnych sposobów utrzymania dynamicznej równowagi.

O charakterze związków struktur organizacyjnych z otoczeniem decyduje stopień przenikalności⁴, tzn. stopień wzajemnej transakcjonalności pomiędzy normami i wartościami społecznego układu odniesienia a określoną strategią wypracowaną przez tę instytucję. Inaczej mówiąc jest to stopień wzajemnego oddziaływania norm społecznych wewnątrz instytucji i norm obowiązujących w otaczającym ją społeczeństwie. Brak przepływu informacji jest decydującym czynnikiem o rozwoju rozbieżności pomiędzy tymi dwoma obszarami życia społecznego.

W rozumieniu systemowym instytucja administracyjna stanowi układ w pełni funkcjonalny, jeśli jest "systemem transakcjonalnym o właściwościach zarówno morfogenetycznych (zmieniających strukturę), jak i morfostatycznych (zachowujących strukturę)".⁵ Przepływ informacji pomiędzy strukturą administracji a otoczeniem pozwala jej na modyfikowanie obrazu rzeczywistości, stosownie do zachodzących zmian otoczenia. Przy czym system percepcji bodźców płynących z otoczenia, selekcja

informacji, a następnie ich kodowanie (tworzenie strategii) zależy nie tylko od poprzednich stanów systemu społecznego. Jest on w głównej mierze przyporządkowany związkom i relacjom wynikającym z oczekiwań społecznego układu odniesienia. Sygnały dopływające z otoczenia ulegają selekcji i kodowaniu, ponieważ nie mogą one być systematycznie odnoszone do przyjętych przez administrację wzorów działania. Swobodny przepływ informacji, charakteryzujący fazę zmian społecznych, prowadzi do powstania "szumów informacyjnych", nie znajdujących żadnej interpretacji (sprzeczne, wzajemnie wykluczające się oczekiwania i potrzeby powstałe na skutek rosnącej spirali roszczeń).

O interakcji instytucji publicznej z jej społecznym układem odniesienia decyduje zakres i rodzaj jej uzależnienia od zewnętrznego układu odniesienia oraz stan zasobów zewnętrznych. W społeczeństwie mogą rozwijać się grupy interesu próbujące urzeczywistniać cele społeczne, których nie można osiągnąć w ramach podstawowych grup zorganizowanych. Stąd "sytuacja organizacji biurokratycznej jest sytuacją władzy, w której musi ona wywierać wpływ i sprawować władzę dla urzeczywistnienia swoich interesów i w której podlega ona naciskowi i kontroli różnych ośrodków władzy w społeczeństwie."⁶

2. Biurokracja i biurokratyzm

W procesie formalizacji aktywności i zachowań zbiorowych dają się zauważyć dwa istotne momenty, określające tworzenie się systemu zależności i kontroli w obrębie danej społeczności ludzkiej. Pierwszy z nich to formalizacja jako mechanizm stworzony do sprawnego i skutecznego realizowania celów danej zbiorowości społecznej. Drugi aspekt to ukształtowanie zależności i kontroli (relacja i mechanizm władzy), który to proces na drodze ekspansji prowadzi do rozciągnięcia owych zależności na sfery wcześniej pozostające poza jego zasięgiem.

Podejmowane próby zdefiniowania zjawiska biurokracji⁷ wyraźnie akcentują potrzebę racjonalizacji wszelkiej działalności zespołowej, odpowiadającej interpretacjom idealnego modelu biurokracji, stworzonego przez M. Webera.⁸

Pokazuje on model administracji oparty na racjonalnych przesłankach, tj. celowo stworzonej konstrukcji, która musi spełniać określone reguły. W tym znaczeniu biurokracja oznacza typ struktury organizacyjnej, odznaczającej się zespołem cech

racjonalnych, które mają zapewnić wysoką sprawność funkcjonowania danej instytucji. Sprawność i skuteczność działania biurokratyczny system zależności i kontroli osiąga na drodze racjonalizacji i depersonalizacji swych działań. Ramy modelu biurokratycznego jako systemu racjonalnego i zdepersonalizowanego wyznaczane są przez takie właściwości jak:

a) wszystkie zachowania uczestników zbiorowości określone są normami prawnymi,

b) w organizacji obowiązuje zasada kompetencji, która oznacza:

- rozróżnienie sfer uprawnień decyzyjnych,

- określony zakres prawa wydawania poleceń, rozkazów i stosowania środków przymusu oraz prawomocności użycia tych środków,

- wyposażenie w zespół uprawnień i obowiązków osób odznaczających się kwalifikacjami, określonymi przez odpowiednie akty prawne,

c) zasadę hierarchii, stanowiącej otwarty układ (możliwość przechodzenia z jednego poziomu do drugiego) z jednoczesnym podporządkowaniem poziomu niższego poziomowi wyższemu,

d) zasadę oddzielenia sztabu administracyjnego od własności środków administracji realizowaną przez:

- oddzielenie stanowisk służbowych od możliwości wykorzystywania ich do celów osobistych,

- wykonywanie czynności służbowych, stanowiących główne, podstawowe zajęcie,

e) działalność urzędowa oparta na zasadzie dokumentacji,

f) działalność urzędu wyznaczona przez utrwalone, formalne przepisy, regulujące zachowania wszystkich uczestników organizacji.

Porządek biurokratyczny administracji stanowić będzie odbicie reguł zachowań, jakie stosunkowo autonomiczni aktorzy o zróżnicowanych dążeniach, orientacjach i umiejętnościach wymyślili i wprowadzili do rozstrzygnięcia problemów społecznej kooperacji. Zatem zorganizowana zbiorowość dąży do integrowania zróżnicowanych oczekiwań jednostek i grup społecznych.

Stopień zharmonizowania porządku normatywnego i porządku rzeczowego, określający charakter i poziomy internalizacji norm i wartości uznawanych przez społeczeństwo za centralne, jest kluczowym problemem do wyjaśnienia ram społecznego consensusu i jego administracyjnych deformacji. Przy czym proces

internalizacji norm i wartości przez człowieka nie jest uzależniony od postępujących zabiegów socjalizacji wspomnianych podmiotów społecznych. Internalizacja stanowi wypadkową poziomu zaspokojenia i deprivacji szeroko rozumianych potrzeb wszystkich uczestników systemu społecznego.

Społeczne usytuowanie struktur administracyjnych łączy w sobie dwa czynniki: względną wolność, stanowiącą odbicie swobody rozumianej autonomii zachowań człowieka oraz względny przymus, decydujący o kształcie zbiorowej integracji. Porządek normatywny będąc czynnikiem korygującym a jednocześnie ograniczającym aktywność człowieka, stwarza przesłanki do deformacji związków interpersonalnych pomiędzy poszczególnymi uczestnikami życia społecznego.

Idąc tym tokiem rozumowania, możemy założyć, że postępujące procedury formalizacyjne są odpowiedzią na wzrost strukturalnych zakłóceń w funkcjonowaniu administracji.

Wzrost strukturalnych sprzeczności prowadzi do tego, iż "sztywnienie struktur organizacyjnych łączy się z niewielką zdolnością uczenia się organizacji na własnych błędach, a nawet trudnościami w dostrzeganiu tych błędów ze względu na zakłócenia w systemie informacji zwrotnej."⁹ Stan taki nazwany jest biurokratyzmem. Biurokratyzm rozumiany jest jako zespół ujemnych skutków funkcjonowania instytucji administracyjnych, odznaczających się głębokimi odchyleniami od wzorów instrumentalnie pojmowanej racjonalności zachowań. Powstające odchylenia przyczyniają się do powstania i rozwoju patologicznych związków i relacji wewnątrz struktur administracyjnych.

3. Determinanty rozwoju struktur administracyjnych

Proces urzeczywistnienia weberowskiego modelu wskazuje na cztery grupy czynników, towarzyszących rozwojowi struktur administracyjnych:

1. Czynniki **zewnętrzne**, odwzorowujące normy społeczne i tradycyjne związki organizacji z przeszłością historyczną oraz kulturową¹⁰ danego społeczeństwa. Wymienione czynniki mogą przyspieszać udział środków społecznej kontroli w odtwarzaniu dynamicznej równowagi tej instytucji bądź przyspieszać deformację zachowań organizacyjnych. Ukształtowany w społeczeństwie kulturowy typ stereotypów zachowań w połączeniu

z czynnikiem wychowawczym ugruntowuje bądź neutralizuje postępujące sprzeczności organizacyjnego uporządkowania.

W pracy M. Croziera¹¹ możemy odnaleźć wyjaśnienia, dotyczące wpływu stereotypów kulturowych na zjawisko biurokratyzowania się struktur społecznych. Autor analizuje kulturowy bagaż m.in. społeczeństwa francuskiego, amerykańskiego i japońskiego wskazuje na kulturowy kontekst rozwoju sprzeczności organizacyjnych. Wprowadzając do swoich wyjaśnień zmienne określające podłoże systemu więzi społecznej oraz model wychowania, Crozier podkreśla specyficzne cechy wymienionych społeczeństw i ich podatność na instrumentalny wpływ instytucjonalnych reguł. W przypadku społeczeństwa japońskiego, silna presja grup pierwotnych w pewien sposób chroni przed rozrastaniem się instytucjonalnych sprzeczności. Jest to wpływ swoistego rodzaju, kulturowo uwarunkowanego paternalizmu wobec podwładnego. Inne zabezpieczenia natomiast istnieją w tradycji społeczeństwa amerykańskiego, które nie opiera się na silnym systemie hierarchii, ale na funkcjonalnej specjalizacji i dużej swobodzie zachowań obywatela. W odniesieniu do społeczeństwa francuskiego, przeciwwagą wobec rozwoju biurokratycznych sprzeczności jest wspólna niechęć obywateli wobec jakiegokolwiek władzy, pochodzącej z zewnątrz, a jednocześnie duży szacunek obywateli wobec uniwersalizmu władzy monarszej. Efektem spuścizny kulturowej społeczeństwa francuskiego są długie okresy rutynizacji władzy, przeplatane krótkimi okresami kryzysu społecznej tożsamości.

2. Czynniki **wewnętrzne** obrazujące sposób kreowania ram struktury administracyjnej w zależności od tworzącego się układu wiedzy, realizowanego przez elity przywódcze, tj. typu władzy charyzmatycznej, tradycyjnej i legitymistycznej.¹² Ewolucja organizacji będzie napotykać na powtarzające się cykle dysfunkcji, spowodowane reaktywnym charakterem stosunków organizacji z jej systemowym otoczeniem. W większości przypadków proces kreowania ram organizacyjnych określonych grup społecznych opiera się na charyzmatycznym i tradycyjnym typie władzy. Typy te bowiem stanowią pochodną powstania organizacji w następstwie szeroko rozumianej deprywacji potrzeb społeczeństwa.

3. Czynniki **dymensyjne** określające wielkość organizacji i długotrwałość jej istnienia. Wraz z rozwojem struktur organizacyjnych następuje rozwój organizacyjnego rytuału, przyjmującego wymiar abstrakcyjnej rzeczowości. Zapewnia on stabi-

lizację w postrzeganiu subiektywnego doświadczenia uczestników organizacji, nadając rozwijającej się strukturze wymiarów tożsamości i autonomii. Odniesienie rytuału organizacyjnego do wymiarów abstrakcyjnej rzeczowości umożliwia trwanie danej organizacji nawet w obliczu zmieniających się wymogów pragmatycznych. "Znaczy to, że instytucje mogą trwać nawet wtedy, gdy dla zewnętrznego obserwatora straciły już początkową funkcjonalność i praktyczność."¹³

4. Czynniki **osobnicze** odwzorowujące charakter podporządkowania człowieka wymogom organizacji. Sposób pełnienia roli w organizacji, przejawiający się w przyporządkowaniu mechanistycznym, zachowaniach adaptatywno-innowacyjnych czy reakcjach w pełni autonomicznych, oderwanych od celów organizacji jako całości, będzie określał stopień tożsamości pomiędzy realizacją założonych i rzeczywistych celów organizacji. Pełnienie roli i sposób jej realizacji, rozpatrywany w kontekście wyżej wymienionych trzech typów podporządkowania, wiąże się z unikaniem kar w następstwie popełnienia błędu. W tym kontekście rytualizm zachowań w pełnieniu roli, rozumiany jako następstwo uczestnictwa w danej strukturze będzie kształtowany dwutorowo. Z jednej strony, jest to rezultat stereotypów zachowań, kształtowanych pod wpływem historycznych, kulturowych i obyczajowych wzorów, zazwyczaj niezależnych od osobistych doświadczeń człowieka. Z drugiej zaś, rytualizm rozpatrywany w kontekście prawidłowości rządzących procesami uczenia się, wskazuje na łatwiejsze utrwalanie czynności powtarzających się oraz akceptację tych czynności, które prowadzą do pozytywnego wyniku. Stąd wytwarzanie się nawyków związanych z unikaniem kar (wpływ mechanizmów obronnych osobowości) jest formą obrony integralności struktury osobowościowej człowieka.

Rozwój struktury administracyjnej stawia przed nami pytanie: Dlaczego po przekroczeniu określonego stopnia sformalizowania, wbrew naszym intencjom dalsza formalizacja powoduje obniżenie sprawności działania danego obiektu społecznego?

4. Podłoże modelu biurokratyzacji

Integrowanie porządku normatywnego z wypracowaną wspólnie strukturą potrzeb jednostek i grup społecznych¹⁴ wyraża się w organizowaniu, a następnie uprawomocnianiu obszarów

aktywności społecznej człowieka, odpowiadającemu instrumentalnie pojmowanej racjonalności zachowań zbiorowych. W tym kontekście możemy potraktować porządek biurokratyczny zorganizowanych obszarów ludzkiej aktywności jako określony typ struktury organizacji. Odznacza się ona zespołem cech, które zapewniają wysoki stopień funkcjonalności danej organizacji, tzn. jej samej i jej systemowemu otoczeniu, a także odwzorowują systemotwórczy wkład jej jako całości i jej części składowych w odtwarzaniu i modyfikacji ram konstytucyjnych systemowej całości.

Oderwanie instytucji publicznej od wymogów dynamicznej równowagi systemu¹⁵ znajduje odzwierciedlenie w biurokratyzmie, rozumianym jako zespół negatywnych skutków funkcjonowania danego obiektu społecznego. W ujęciu formalnym przejawiają się one głębokimi odchyleniami od instrumentalnie pojmowanej racjonalności zachowań zbiorowych. Zachowanie obiektów społecznych cechujące się głębokimi odchyleniami od wymogów dynamicznej równowagi przyczynia się do powstawania patologicznych związków i zależności wewnątrzsystemowych. Przedłużający się czas trwania tych relacji prowadzi w konsekwencji do deformacji systemowej całości, polegającej na skokowych i żywiołowych zmianach, cyklicznie odtwarzających sprzeczności systemowego uporządkowania i zależności.

Wszelkie naciski na ustalenie nowej formuły wymiany społecznej kumulują jednocześnie wzrost złożoności otoczenia, szybkość zachodzących zmian oraz wzrost propozycji nowych rozwiązań, odbiegających od uprzedniego doświadczenia. Żywiołowe zmiany charakteryzujące się wyżej wymienionymi przesłankami, pozwalają organizacji administracyjnej na przechodzenie z fazy adaptatywnej (nieokreśloności organizacyjnej) do fazy w pełni autonomicznej. Luka powstająca na styku organizacja i jej społeczny układ odniesienia, rozumiana jako następstwo opóźnienia informacyjnego decyduje o tym, że "organizacja nie reaguje na zmiany, reaguje dopiero na skutek spadku efektywności"¹⁶, co równa się osiągnięciu następnej fazy nieokreśloności lub ewolucji w kierunku autonomizacji.

Powyższa sytuacja stawia instytucję publiczną wobec niejednokrotnie sprzecznych relacji i oczekiwań uczestników zmian. W związku z tym proces rozszerzania wpływu staje się tożsamy z dekretowaniem przestrzeni organizacyjnej w interesie elit decyzyjnych czy samej instytucji jako struktury dominującej.

Instytucja taka po prostu "stara się wciągnąć w orbitę swego wpływu i podporządkować sobie różne sfery życia społecznego i przeformułować swoje cele usługowe na korzyść interesów, związanych z władzą."¹⁷ Strukturalizacja przestrzeni organizacyjnej wykazuje raczej formalną aniżeli rzeczywistą neutralność w podejmowaniu decyzji, bowiem struktura biurokratyczna organizacji staje się instrumentem i narzędziem każdorazowych elit przywódczych. Na istniejący rozdźwięk pomiędzy profesjonalną autonomią organizacji a oczekiwaniami społecznego układu odniesienia, elity decyzyjne nakładają mity o formalnej i rzeczywistej równości wobec ograniczeń stawianych przez struktury instytucjonalne. Wszelkie zaś działania wykraczające poza istniejące ramy prawne są interpretowane jako decyzje bezstronne, podejmowane w imię sprawy (tzn. zmieniających się warunków realizacji celów).

Tutaj jednak stopień otwartości organizacji na nowe problemy społecznej egzystencji ulega coraz to większemu ograniczeniu. Proces rozszerzania wpływów danej instytucji oznacza autonomizację jej relacji z otoczeniem, która w połączeniu z aktem uprawomocnienia i kontroli prowadzi do monopolizowania wpływów w otoczeniu.

Procedury monopolizowania wpływów w ramach "wspólnego wyznaczania wiary" neutralizują możliwości partycypacji szerszego kręgu zainteresowanych w odtwarzaniu dwustronnej relacji władzy na rzecz mechanistycznego dopasowywania się uczestników społecznego układu odniesienia do oczekiwań, a wraz z nimi ograniczeń, lansowanych przez elity decyzyjne. Monopolizowanie przez organizację swojego wpływu w społecznym otoczeniu daje nieograniczone możliwości partykularnego ustalania celów społecznych i ich uprawomocniania przy jednoczesnym zawłaszczaniu zasobów zewnętrznych. Organizacja może wykorzystywać różnego rodzaju środki socjotechniczne do uwiarygodnienia zasadności i potrzeby swojego istnienia już w nowej monopolistycznej roli. Wspomniane środki umożliwiają uniformizację obiegu informacji, która teraz staje się nieodzownym zabiegiem do zadekretowania nowego statusu administracji.

5. Konsekwencje autonomizacji struktur biurokratycznych

Autonomizacja wartości organizacyjnych sukcesywnie eliminuje adaptatywno-kreatywny charakter związków danego podmiotu z otoczeniem, a tym samym marginalizuje cele założeniowe organizacji na rzecz pozyskiwania zasobów zewnętrznych i podporządkowywania ich idei "wspólnego wyznania wiary".

Wymiary autonomizacji wartości, dookreślającej daną zbiorowość jako samoistną siłę systemotwórczą, są realizowane w dwóch aspektach:

1) ofensywnym, sprowadzającym się do rozszerzania wpływu organizacji, a następnie jego uprawomocnienia za pomocą ostro reglamentowanych reguł społecznej wymiany,

2) defensywnym, który uniwersalizuje wartości partykularne, a następnie umacnia i odtwarza ich wpływ na zasadzie "prawd wiary".

5.1. Struktura "wspólnego wyznania wiary"

Idea "wspólnego wyznania wiary" podporządkowuje uczestników zbiorowości społecznej określonym wartościom, z którymi poszczególne jednostki wiążą swoje potrzeby i oczekiwania, i w których jednocześnie widzą możliwości realizacji tych oczekiwań. Wstępnym elementem tworzącym przesłanki do powstania "wspólnego wyznania wiary" jest psychologiczne prawo jedności umysłowej¹⁸, które już w pierwszej fazie eliminuje uczestników kwestionujących zasadność przyjmowanej konstrukcji obrazu rzeczywistości. Przyjmowana koncepcja rzeczywistości, mająca w założeniach "integrować na rzecz czegoś" poprzez akt konkretyzacji, zaczyna w pierwszym rzędzie "integrować przeciwko czemuś", stając się w ten sposób głębokim uproszczeniem danego systemu wartości.

Istotnym problemem, wymagającym uwzględnienia w podjętej procedurze wyjaśniającej, jest potrzeba wyjaśnienia swoistości i specyfiki recepcji danego systemu wartości przez uczestników zbiorowości organizacyjnej. Jak sugeruje K. Lorenz, "należy poznać właściwości aparatu poznawczego, aby rzeczywistości nie przypisywać cech, które wypływają ze specyfiki aparatu poznawczego".¹⁹ Proces orientacji człowieka w otoczeniu nie sprowadza się do reakcji na bodźce. Recepcja bodców z otoczenia ulega uporządkowaniu, tworząc rodzaj konstrukcji, która umożliwia

systematyzowanie się procesów poznawczych. Stereotypy są nie tylko wypadkową osobistych doświadczeń jednostki. Stanowią one głównie emanację historycznie ukształtowanych związków tradycji, obyczajów i kultury, a zatem obejmują obszary dotyczące związków i relacji wynikających ze społecznej wymiany. Stereotypy tworzą uproszczoną wizję społecznej rzeczywistości, którą człowiek otrzymuje niejako niezależnie od osobistych doświadczeń. Stereotyp pozwala ukierunkować i w rezultacie w określony sposób kształtować jego doświadczenie. Stąd "najbardziej subtelne i najgłębiej przenikające ze wszystkich rodzajów wpływu są te, które tworzą stereotypy i utrzymują ich przekazywanie. Mówi się nam o świecie jeszcze zanim go ujrzymy. Wyobrażamy sobie większość rzeczy jeszcze zanim ich doświadczymy i te wyprzedzenia, jeśli ucząc się i doświadczając nie staniemy się rzeczywiście zorientowani, zdecydowanie rządzą całym procesem percepcji."²⁰ Stereotypy wiążą procesy poznawcze człowieka z określonymi sądami wartościującymi. Poprzez formy idealizowania (arbitralnego orzekania, co dobre, a co złe) stereotypy wiążą określone treści poznawcze z silnym ładunkiem emocjonalnym pozytywnym lub negatywnym.

Oprócz funkcji porządkowania procesu percepcji, stereotypy umożliwiają obronę tych wartości, które są danym jednostkom uczuciowo bliskie. Opierają się one na sztucznym ujednoczeniu określonego zjawiska, zdarzenia poprzez użycie odpowiedniej "etykiety".

Względna sztywność stereotypów, jak również ich niezależność od doświadczenia, a więc aprioryczność, wyznacza im rolę bazy przekonaniowej poszczególnych jednostek i zbiorowości, mającej właściwości quasi-poznawcze i ekspresywne. Właściwości ekspresywne czynią stereotypy długotrwałymi i odpornymi na zmianę. Natomiast w kontekście ich właściwości quasi-poznawczych substytutem poziomu obserwacji czynionych za pomocą stereotypów pozwala oprzeć proces postrzegania rzeczywistości na relacjach słownych i związkach interpersonalnych.

Aby określony system wartości znalazł odwzorowanie w zachowaniach społecznych, musi ulec zabiegom wdrożeniowym, a te z kolei są uwarunkowane aktywizacją społecznego układu odniesienia. Podstawą aktywizacji stają się stereotypy wytwarzane i przekazywane w formie masowej komunikacji. Tworzy się w ten sposób baza dla "prawd wiary" i nawet wbrew kanonom systemu

wartości "zadzierzgnięta zostaje więź o charakterze quasi religijnym, chociaż jej protagonistom wydaje się, że są radykalnie naukowci".²¹ Zorganizowana zbiorowość konstruując stereotypy będące opisami i obrazami preferowanych wartości, przenosi je do otoczenia wdrukowując jednocześnie swoich członków w szczególny rodzaj więzi, uodporniający ich na argumenty przeciwnika. Postępująca "sztywność" struktur poznawczych jest proporcjonalna do rosnącego zagrożenia poglądów własnych. Jak twierdzi A. Schaff, "powstaje wówczas paradoksalna sytuacja (...), że wiedza pozornie przyswojona intelektualnie, zostaje emocjonalnie wygaszona i praktycznie wymazana ze świadomości, gdyż jest niewygodna".²²

Zarówno defensywny, jak i ofensywny aspekt autonomizacji wartości organizacyjnych prowadzi do identyfikacji członków na podstawie mechanizmu weryfikacji negatywnej (ostre rozgraniczenie, kto przyjaciel, a kto wróg, z uogólnianiem tego podziału na całość otoczenia). Procedury weryfikacji negatywnej polegają na wyolbrzymianiu różnic i pomniejszaniu podobieństw w odniesieniu do innych systemów wartości, których się nie aprobuje oraz utożsamianiu wszystkich innych, alternatywnych systemów wartości, które się odrzuca.

Możemy zauważyć, iż niechęć i wrogość wobec alternatywnych strategii działania jest tym większa, im mniejsze jest podobieństwo do własnego schematu oglądu rzeczywistości. Wzrost niechęci i wrogości u członków danej organizacji do innych prowadzi do silniejszej identyfikacji ekspresywnej i zadaniowej w organizacji własnej. Ukierunkowanie uczestników danej zbiorowości na selektywne postrzeganie rzeczywistości odbywa się poprzez odpowiednie dobranie znanych i utrwalonych stereotypów, które dzięki określonym procedurom identyfikacyjnym mogą w dowolny sposób wyrażać złożone wieloaspektowe problemy społecznych interakcji. Przyjęta procedura konstruowania obrazu rzeczywistości dotyczy zarówno przeszłości historycznej, jak i perspektyw przyszłej koncepcji społecznego uporządkowania.

5.2. Kumulatywny charakter władzy

Identyfikacja uczestników organizacji wokół idei "wspólnego wyznania wiary" stwarza przesłanki do patologizacji więzi danej instytucji z otoczeniem. Jest to punkt zwrotny dla rozwoju sprzeczności pomiędzy oczekiwaniami społecznego układu odniesienia a oczekiwaniami struktury administracyjnej.

W sytuacjach, gdy oczekiwania członków danej organizacji popadają w sprzeczne relacje z oczekiwaniami otoczenia, gdy nie można zmieniać reguł społecznej kooperacji bez odchodzenia od własnej wykładni programowej, wówczas zostaje uruchomiony psychologiczny mechanizm obronny, polegający na tym, że za pomocą odpowiednio wytworzonych stereotypów organizacja neutralizuje informacje dla siebie niewygodne. "Stereotypy są doskonałym narzędziem do uprawiania zabiegów dysonansu poznawczego i utrzymania stanu umysłu zamkniętego."²³

W pełni autonomiczny charakter struktury organizacyjnej staje się przesłanką do dwustopniowego charakteru identyfikacji jej uczestników. Identyfikacja uczestników zbiorowości może być rozpatrywana w sensie kolektywnym i dystrybucyjnym.²⁴ W rozumieniu kolektywnym jednostka jest związana z grupą w następstwie sądów o jej przyjaznych stosunkach z innymi członkami zbiorowości opierających się na wspólnych systemach wartości. Natomiast w znaczeniu dystrybucyjnym udział jednostki w danej grupie jest uzależniony pozycją zajmowaną przez nią w danej hierarchii, pozycją społecznie doniosłą, którą ona sama także ceni.

Pierwsza faza samostymulacji grupowej, rozumiana jako efekt identyfikacji w sensie kolektywnym, prowadzi do eskalacji zachowań afektywnych. Mechanizm samostymulacji grupowej powoduje przesunięcie więzi grupowej w kierunku specyficznej spójności, wyrastającej ze wspólnej walki przeciwko istniejącemu status quo. Zatem konstrukcja więzi kolektywnej, założeniowo wynikająca z internalizacji norm i wartości rzeczników koncepcji zawartej w pierwowzorach organizacyjnych wartości, ujawnia swój pozorny charakter i zostaje szybko zastąpiona wskazaniem i interpretacjami autorytetów organizacyjnej charyzmy. Wymienieni eksperci stosując taktykę nastawioną na poszukiwanie "tanich prawd i łatwych rozwiązań" (odwoływanie się do populistycznej demagogii), dążą do narzucenia zmistyfikowanych wyobrażeń o rzeczywistości przy pomocy zabiegów odtwarza-

jących i umacniających głęboko emocjonalny stosunek pomiędzy przywódcą i jego społecznym elektoratem. Będą to zabiegi próbujące stworzyć obraz przywódcy jako człowieka otwartego na problemy innych, głęboko empatycznego, innymi słowy narodowego bohatera walczącego z nagromadzonym złem.

Druga faza samostymulacji grupowej, po powolnej redukcji czynnika afektywnego (wyładowanie psychiczne, zmęczenie społeczeństwa) zamienia pozorny charakter identyfikacji w sensie kolektywnym w identyfikację o charakterze dystrybutywnym. Tworzą się w ten sposób przesłanki do powstawania i rozwoju grupy dyspozycyjnego wsparcia. Dystrybutywny charakter więzi zapewnia uczestnikom zbiorowości poczucie bezpieczeństwa, potrzebę afiliacji i społecznej doniosłości w systemowym układzie odniesienia. Postępujący wzrost więzi nieformalnych nie tylko pozbawia organizację skutecznej kontroli i pełnego obiegu informacji, ale w głównej mierze stanowi przyczynek do zachowań sprzecznych z istniejącym katalogiem norm i wartości. Natomiast utrwalanie się nawyku dyspozycyjności ogranicza, a niejednokrotnie uniemożliwia poszczególnym uczestnikom podejmowanie i rozwiązywanie problemów zgodnie ze swoimi obszarami obowiązków i kompetencji. Dyspozycyjność zostaje utrwalona poprzez próby racjonalizowania zachowań organizacji metodami centralizowania wpływu i kontroli.

Racjonalizacja zachowań organizacji administracyjnej przejawia się w tym, że "połączenie wielu czynności w jedną rolę i wiele ról w jedno stanowisko jest coraz bardziej widoczne w miarę, gdy przesuwamy się w górę hierarchii w większości wielkich organizacji".²⁵ Koncentracja władzy w tej sytuacji pociąga za sobą koncentrację przywilejów, stanowiących gratyfikację uznaniową dla rzeczników dyspozycyjnych grup wsparcia ośrodka decyzyjnego. Jednocześnie za całokształtem niejednokrotnie sprzecznych relacji i konfliktów kryje się konkretny układ zależności i kontroli, silnie ograniczający aktywność uczestników danego obiektu społecznego. Rosnący charakter ograniczeń wynika m.in. z faktu, iż potrzeba koordynacji zadań i neutralizowania sprzeczności jest realizowana przez jednostki umieszczone najwyżej w hierarchii organizacji. W ten sposób im więcej koordynacji będzie wymagało stanowisko szefa czy grupy decyzyjnej, tym bardziej osoby zajmujące je będą skłonne szukać rozwiązań ogólnych, dających się zaprogramować. Procedury centralizacji, szukające prostych i łatwych

rozwiązań, tylko pozornie będą neutralizować problemy i sprzeczności społecznej wymiany. Mistyfikacja rzeczywistości odsuwa całą złożoność tych problemów w czasie; te jednak następnie ze zwielokrotnioną siłą pojawiają się, tym razem pod silną presją otoczenia, a niejednokrotnie i samych uczestników danej zbiorowości. Uproszczone, wpisane w stereotypy, formy rozwiązywania istniejących sprzeczności, stwarzają możliwości na pełną arbitralność szefa w podejmowaniu decyzji oraz wyposażają decydentów w sankcje, mające zapobiegać odchyleniom od przyjmowanych standardów.

Wyposażenie przywódcy w rozległe pełnomocnictwa władzy i kontroli oznacza odtwarzanie takich mechanizmów władzy, które swą siłę czerpią z autorytarnego podporządkowania charyzmatycznemu autorytetowi. Tym samym dochodzi do wydatnego ograniczenia udziału uczestników zbiorowości w tworzeniu ram porozumienia i mediacji na rzecz arbitralnego stanowiska decydenta, które stwarza przesłanki do abstrakcyjnego schematu nagród i kar.

Wspomniana pierwsza faza samostymulacji organizacyjnej jest momentem uprawomocniającym ekspresywny i zadaniowy charakter roli charyzmatycznego szefa. Wprawdzie "władza charyzmatyczna istnieje tak długo, jak długo potrafi dowieść swej autentyczności, ale dowód ten może zostać przez zwolenników albo uznany, albo odrzucony."²⁶

Problem wiarygodności charyzmatycznego szefa pojawia się w drugiej fazie samostymulacji organizacyjnej. Po wygaśnięciu czynnika ekspresywnego dążenie takiego człowieka koncentruje się na permanentnym legitymizowaniu własnej roli. Prowadzi to do zwiększenia jego aktywności zadaniowej w kierunku instrumentalnego dekretowania przestrzeni organizacyjnej. W ten sposób podejmowane zabiegi racjonalizacji zależności i kontroli w organizacji odtwarzają i umacniają patologiczne związki i relacje, występujące teraz w zinstytucjonalizowanych formach.

6. Biurokracyzm administracji

Z istoty autonomicznego usytuowania organizacji w jej społecznym otoczeniu wynika permanentna kolizja pomiędzy procesami organizacyjnej regulacji i kontrolą społeczną, w szczególności zaś systemotwórczym wkładem innych obiektów społecznych. U podstaw tej kolizji leży stosunek biurokratyczny, sta-

nowiący następstwo formalizacji wartości organizacyjnych (por. wszechogarniające zjawisko partokracji).²⁷ W pełni autonomiczny charakter istnienia organizacji w odniesieniu do jej społecznego układu odniesienia prowadzi do przekształcenia celów realnych w cele formalne z tendencją do zawłaszczania zewnętrznych zasobów organizacji. Biurokratyzm stanowi bowiem odzworowanie formalizmu treści, które leżą poza organizacją. Formalizm treści w tej sytuacji oznacza, iż za przepisami regulującymi zachowanie organizacji kryją się sprzeczności i konflikty interesów, występujących zarówno w organizacji, jak i w jej społecznym otoczeniu. Proces instytucjonalizacji autonomicznej roli danej zorganizowanej zbiorowości staje się więc początkiem rozwoju sprzeczności, których zewnętrznym wyrazem jest utrata instrumentalnego charakteru wartości i norm organizacyjnych w kształtowaniu ram consensusu społecznego.

6.1. Natura reguł formalizacyjnych

Zaczyna się etap dominacji bodźców wpływających ze struktury formalnej administracji. Procesy regulacyjne w organizacji, pokazujące krzyżową presję jej elementów składowych, które mają wpływać na siebie i ograniczać się wzajemnie, ulegają "usztynieniu" i deformacji. Procedura formalizacji mając uzasadnienie w odniesieniu do neutralizowania napięć i konfliktów wewnątrzorganizacyjnych, zaczyna tracić swoje walory porządkujące z momentem, gdy owe reguły i przepisy przestają korespondować z jej otoczeniem zewnętrznym. Wprawdzie przepisy ułatwiają interakcje pomiędzy poszczególnymi elementami organizacji, redukują źródła napięć oraz potencjalnie zabezpieczają przed pozaformalnymi naciskami osób usytuowanych wyżej w hierarchii. Jednakże w istniejącym układzie odniesienia kładą one nacisk na realizację celów formalnych, zapisanych w aktach, co pozostaje w sprzeczności z celami realnymi i prowadzi do rozmycia perspektywy celu głównego. W przypadku istniejącego, swoiście rozumianego izolacjonizmu organizacyjnego, przepisy i reguły porządkujące zaczynają działać jako element instytucjonalizujący zasadność istnienia "dyspozycyjnych grup wsparcia". Wspomniane grupy utrwalają potrzebę lojalności uczestników wobec własnej organizacji. Stąd reakcją na występowanie koncepcji i rozwiązań o odmiennej logice będzie wzrost formalizacji, przejawiającej się pod postacią dodatkowych reguł

i przepisów porządkujących, które zaczynają wypaczać sens i logikę reguł podstawowych. Zmiana intencji przepisów i reguł porządkujących, niejednokrotnie teraz zaprzeczających swoim pierwowzorom, podnosi ten typ formalizacji do rangi rytuału. Celebrowanie czynności biurokratycznych staje się narzędziem w walce o wpływy. Jest tak dlatego, ponieważ w ramach postępującego procesu formalizacji poszczególne jednostki lub grupy próbują powiększać swoje wpływy poprzez neutralizowanie sfer niepewności, tj. tych sfer przestrzeni organizacyjnej, które dotychczas nie były sformalizowane.

Procedury szczegółowej konkretyzacji wzorów zachowań chronią podwładnych przed oczekiwaniami przełożonych, co sprawia, że w warunkach bezosobowego charakteru związków podwładny osiąga dużą niezależność, pozwalającą mu na minimalizowanie własnej inicjatywy. Zachowania pasywne, związane z unikaniem kar, utrwalają rytuał biurokratycznej niemocy w obawie przed popełnieniem błędu. Stąd reakcje jedynie pozytywne to zachowania nieformalne, powiązane z korzyściami osobistymi w postaci czy to gratyfikacji uznaniowej (społeczna doniosłość pełnionej roli), czy dóbr materialnych.

Tendencja do zwiększania liczby regulatorów formalnych, wynikająca z przekonania o ich deterministycznym i porządkującym charakterze wpływu, prowadzi do zaniku sprzężenia zwrotnego pomiędzy poszczególnymi poziomami hierarchii. Tworzą się w ten sposób przesłanki do typowo zewnętrznej, formalnej procedury kontrolnej w pionowym wymiarze uporządkowania zależności organizacyjnych. Nadmierna formalizacja nie podnosi sprawności i efektywności procesów regulacyjnych, a jedynie na pewien czas łagodzi nagromadzone sprzeczności. Próby podnoszenia sprawności organizacyjnej poprzez uszczegółowienie i dodatkowe przepisy prawne zmienia intencję reguł i przepisów podstawowych w kierunku nadania mu innego wymiaru funkcjonalności. Pozawerbalna, oparta na niejednokrotnie nepotycznych związkach, procedura formalizacji staje się niejako dodatkowym elementem, uprawomocniającym istniejące deformacje procesów regulacji - np. negatywna weryfikacja wśród uczestników administracji. Jednocześnie ten (swoiście funkcjonalny) charakter reguł i przepisów porządkujących wzory zachowania organizacji sprzyja rozbudowywaniu się regulacji instytucjonalnych przez wyjątek. Wdrażaniem regulacji tego typu zajmują się jednostki, które

zaczynają być, bądź są postrzegane przez administracyjny układ odniesienia jako jedyne źródło racjonalności.

6.2. Dyrektywny charakter rozstrzygnięć decyzyjnych

Odwoływanie się do centrum jako podstawowego źródła racjonalności zachowań organizacji zaczyna zmieniać charakter aktywności jej uczestników. Następuje przesunięcie punktu ciężkości z porządkującego momentu reguł formalizacyjnych na moment represywny. Logika rozstrzygnięć decyzyjnych, oparta na represywnym charakterze reguł formalizacji przestrzeni organizacyjnej, ewoluuje w dwóch obszarach.

Pierwszy z nich to tendencja do ujednociania, a jednocześnie generalizowania wzorów zachowań oraz wzrostu stopnia kontroli. Tym samym procedura podejmowania decyzji zostaje przesunięta na jednostki znajdujące się na najwyższym szczeblu organizacyjnej hierarchii. Decyzje centrum mają mechanistyczny i represywny charakter, bowiem w sposób uproszczony i arbitralny decydują o istocie problemu, będącego przedmiotem rozstrzygnięć decyzyjnych. Jednostronny wymiar zależności i kontroli, a tym samym zanik sprzężeń zwrotnych, rodzi tendencję do preparowania informacji zwrotnych, zgodnych z oczekiwaniami jednostek i elit decyzyjnych.

Swoiście zamknięty obieg komunikacji, wynikający z reakcji grup dyspozycyjnego wsparcia i oczekiwań decydentów, umożliwia zamykanie kanałów informacji na fakty i zdarzenia, sprzeczne i niewygodne dla rządzących. Zamykający się obieg informacji jest dodatkowo wzmacniany przez idee "wspólnego wyznania wiary". Wszelkie rozbieżności powstające w sytuacjach konfliktowych są usuwane przez rygorystyczny, suchy przepis prawny, traktowany tu jako centralny regulator procesów wewnątrzorganizacyjnej wymiany.

Drugi obszar ewolucji dyrektywnego charakteru rozstrzygnięć decyzyjnych to powstawanie i rozwój w organizacyjnym procesie regulacji autorytarnych nastawień uczestników organizacji. Swoiście rozumiana racjonalność centrum decyzyjnego, realizowana za pomocą rosnącej spirali przepisów i reguł konkretyzacyjnych oraz wzmożonej kontroli, prowadzi do wyuczonej nieudolności i zawodowej niekompetencji. Obniża się tym samym stopień samodzielności i inicjatywności w podejmowaniu decyzji oraz odpowiedzialności za ich realizację. Dyrektywny charakter

decyzji eliminuje uprawnienia niższych szczebli hierarchii. Ograniczenie obszarów odpowiedzialności i kompetencji zostaje wzmocnione przez brak określonych informacji, umożliwiających współuczestniczenie w podejmowaniu decyzji strategicznych. Reakcją decydentów na niską sprawność podporządkowanych szczebli hierarchii jest wzrost presji na wykonywanie zadań z jednoczesnym wzmożeniem stopnia kontroli. Podejmowane zabiegi uniemożliwiają podniesienie sprawności, a jedynie w sposób do-
rażny neutralizują powstające napięcia.

Reakcją na wzrost presji centrum staje się powstawanie i rozwój "mechanizmu negatywnej solidarności", skierowanego zarówno przeciwko zwierzchnikom, jak i innym grupom dyspozycyjnego wsparcia (postępujący podział na onych, rządzących i nas, rządzonych). Mechanizm solidarności negatywnej rodzi swoistego rodzaju mechanizm sprzężenia zwrotnego, odtwarzający równoległy rozwój relacji władzy pomiędzy podwładnymi i zwierzchnikami. Rosnąca spirala reguł formalnych chroni zarówno zwierzchnika, jak i podwładnego, ale jednocześnie izoluje ich wzajemnie. Jest to rezultat dwóch sprzecznych, a zarazem zbieżnych sił. Z jednej strony, jednostki i grupy poprzez mechanizm negatywnej solidarności dążą do zachowania elementów autonomii i nie poddają się całkowitemu podporządkowaniu. W tym sensie wielkość ich wpływu jest uzależniona od rozmiarów sfer niepewności, tj. niesformalizowanej przestrzeni organizacji. Z drugiej strony, postępujące podporządkowanie umożliwia ograniczenie dowolności reakcji i władzy wśród poszczególnych elementów administracji. Zwierzchnicy tkwią w przekonaniu, że wszelkie zmiany mogą dokonywać się drogą standaryzacji, stąd występująca pokusa, aby rozszerzać i formalizować swoje wpływy. Wewnątrzorganizacyjnej izolacji towarzyszy presja grupy koleżeń-
skiej, wbudowana w mechanizm negatywnej solidarności. Te dwa elementy prowadzą do wzrostu powiązań poziomych, a tym samym identyfikacji o charakterze dystrybutywnym, tworząc błędne koło delegowania władzy. Rosnące w ten sposób dyspozycyjne grupy wsparcia, skupione wokół "dyktatorów prawdy", przejmują monopol na inicjowanie zmian. Całościowy obraz procesów regulacyjnych w organizacji ujawnia cyklicznie odtwarzającą się spiralę biurokratyzmu, (przemienne funkcjonujące okresy rutyny i kryzysu). W takiej sytuacji jedność i przeciwieństwo zbiurokratyzowanych struktur organizacji ujawnia niemożność

przekształcenia istniejących związków i zależności wewnątrz-organizacyjnych bez udziału czynników zewnętrznych.

6.3. Patologiczny wymiar sprzeczności i identyfikacji pomiędzy rządzącymi i rządzonymi

Jak ustaliliśmy, dyrektywny charakter rozstrzygnięć decyzyjnych prowadzi do umacniania i odtwarzania ram społeczności autorytarnej. Organizacja autorytarna, pomimo nasilających się dysfunkcji biurokratyzmu, dąży do zachowania i utrzymania logiki swojego uporządkowania.

Powstaje dwojakiego rodzaju presja: presja zewnętrznego, społecznego układu odniesienia, z którą organizacja pozostaje w sprzecznych relacjach oraz presja członków organizacji na zmiany w obawie przed rozpadem jej struktur formalnych. Oba czynniki umożliwiają przeniesienie mechanizmu regulacji zależności i kontroli na poziom personalny. Przeniesienie mechanizmów regulacyjnych na poziom personalny prowadzi do uprawomocnienia i instytucjonalizacji szczególnej roli szefa (swoistego rodzaju męża opatrznościowego). Ze względu na narastające sprzeczności - zarówno w systemowym, jak i organizacyjnym układzie odniesienia - wymienieni aktorzy ze znaczną regularnością wykorzystują powiązania nieformalne, tj. wszelkiego rodzaju drogi okrężne. Personifikacja wartości organizacyjnych, w której dany szef jest postrzegany jako "zakładnik danych wartości", stwarza przesłanki do uprawomocnienia i instytucjonalizacji jego ponadorganizacyjnej pozycji. Klasycznie wręcz populistyczny wpływ danego aktora publicznego w walce o władzę sprawia, że uczestnicy danej zbiorowości organizacyjnej podporządkowują się jego ponadorganizacyjnej roli z dwóch względów²⁸: materialnych, związanych z potencjalnym sprawowaniem władzy oraz idealnych, rozumianych jako głęboko emocjonalny związek członków i sympatyków organizacji z wodzem.

W ten sposób charyzmatyczny składnik wszelkiego przywództwa staje się motorem masowej aktywności społeczeństwa dążącego do zmian. Przywódca zdobywa zaufanie i emocjonalną identyfikację nie tylko swojego, organizacyjnego układu odniesienia, ale także pewnej części społeczeństwa. "Z tego też wywodzi się skłonność do uznawania za przywódcę tego, kto działa za pomocą niecodziennych, najwięcej obiecujących, najbardziej pobudzających środków demagogicznych. W tym leży naturalna

podstawa utopijnej otoczki każdej rewolucji, a także granica racjonalizacji charyzmatycznego zarządzania."²⁹ Granicą tej racjonalności staje się rutynizacja charyzmy. Przy czym etap sakralizacji władzy charyzmatycznej, mający w założeniach i społecznych oczekiwaniach być skutecznym motorem postępu społecznego, przynosi zazwyczaj skutki odwrotne do oczekiwanych. Przywódca walcząc z siłami depersonalizacji (kompetencje i umiejętności zarządzania społeczeństwem), zaczyna rozszerzać wpływy swojego "panowania". U podstaw tej walki leży potrzeba skonstruowania własnej mitologii, będącej kompilacją mitów wybrańca narodu czy posłannictwa obrońców wiary. Retoryka nowego kodu językowego, opierająca się na "uproszczonych prawdach absolutnych", wprowadza do języka powszechnych form komunikacji społecznej stereotypy orwellowskiej nowomowy, silnie wiążącej ekspresyjne elementy postaw i zachowań ludzkich. Jest to doskonały moment do wykreowania swoiście rozumianej społecznej schizofrenii, która w wyolbrzymionych rozmiarach sprowadza się do:³⁰

1. Zachowania pozorów praworządności, tj. pozorów respektowania reguł gry tak daleko, jak jest to możliwe przez stosowanie określonego rytuału. Można łamać reguły społecznej umowy poprzez odwoływanie się do "obiektywnej konieczności", czy poprzez spełnianie swej historycznej misji.

2. Powoływania się na sytuacje wyjątkowe, uzasadniające potrzebę lub wręcz konieczność stosowania psychicznego, fizycznego przymusu. Będzie to więc stereotyp "czyhającego wroga".

3. Uzasadniania wszelkich aktów niezgodnych z regułami gry "dyktaturą prawdy".

4. Ograniczania częstotliwości i selektywnego charakteru presji na społeczeństwo w celu wykreowania idei "wroga zewnętrznego lub wewnętrznego". Wtedy będzie możliwa integracja części społecznego układu odniesienia, funkcjonującego na zasadzie grupy dyspozycyjnego wsparcia rządzących czy samego przywódcy.

Postawione wyżej problemy skłaniają do zastanowienia się nad problemem relatywizacji społecznych norm i wartości człowieka. "Człowiek urzędu" generalnie zawsze będzie tłumaczył swoje zachowanie za pomocą przepisu prawnego, którego interpretacja po odpowiednim wypreparowaniu i odpowiednim podaniu do publicznej wiadomości, będzie przystawać do skutków jego działania. Jest to jednak problem wymagający odrębnej analizy.

- ¹Szerzej na temat sporów o kierunek i formy instytucjonalizacji życia zbiorowego związanych ze stanowiskami poszczególnych szkół w socjologii pisze m.in. R. Dahrendorf. Według autora przyczyną leżącą u podstaw tych ograniczeń są odrębne postawy filozoficzne, zajmowane przez badaczy nauk humanistycznych. Stanowią one odwzorowanie dwóch przeciwstawnych koncepcji ładu społecznego, tzn. integracyjnej koncepcji społeczeństwa i koercyjnej koncepcji społecznego rozwoju (rozwoju powodowanego przez konflikt społeczny). O konsekwencjach takich stanowisk pisze H. Dahrendorf. Zob. R. Dahrendorf: *Teoria konfliktu*. W: *Elementy teorii socjologicznych*. Warszawa 1975, s. 430-433.
- ²Stanowisko dotyczące form instytucjonalizacji życia społecznego nawiązuje do wyjaśnień R. Dahrendorfa. R. Dahrendorf podejmuje problem historycznych zmagania społeczeństw w poszerzaniu granic praw obywatelskich i związanych z tymi zabiegami długofalowych następstw. Tutaj autor m.in. stwierdza: "wśród prób zidentyfikowania struktur społecznych reżimów totalitarnych, wysuwa się na czoło jedna idea, że totalitaryzm jest rezultatem zastąpienia starych struktur społecznych bezładnym społeczeństwem masowym". Zob. R. Dahrendorf: *Nowoczesny konflikt społeczny*. Warszawa 1993, s. 134 i dalsze.
- ³K. Mreża: *Struktury organizacyjne*. Warszawa 1983, s. 36.
- ⁴Na temat stopnia przenikalności, jako translatora wartości uniwersalnych i wartości partykularnych pisze E. Goffman. Zob. E. Goffman: *Charakterystyka instytucji totalnych*. W: *Elementy teorii socjologicznych*. Warszawa 1975, s. 175.
- ⁵W. Buckley: *Epistemologia w ujęciu systemowym*. W: *Ogólna teoria systemów* pod red. G.J. Klir., Warszawa 1976, s. 198.
- ⁶S.N. Eisenstadt: *Bureaucracy, Bureaucratic and Debureaucration*. "Administrative Science Quarterly", 1959, vol. 4.
- ⁷Na temat prób zdefiniowania zjawiska biurokracji pisze M. Crozier. Zob. M. Crozier: *Biurokracja. Anatomia zjawiska*. Warszawa 1967, s. 16 i dalsze.
- ⁸O modelu idealnym biurokracji w kontekście modelowych ujęć M. Webera pisze M. Kuniński. Zob. M. Kuniński: *Myślenie modelowe w socjologii M. Webera*. Warszawa 1980, s. 148 i dalsze.
- ⁹J. Staniszkis: *Patologie struktur organizacyjnych*. Warszawa 1972, s. 5.
- ¹⁰Na temat kulturowych i historycznych korelatów tworzenia się zorganizowanych form zbiorowej aktywności człowieka zob. M. Crozier, F. Friedberg: *Człowiek i system, ograniczenia działania zespołowego*. Warszawa 1982, s. 182 i dalsze.

- ¹¹M. Crozier: *Biurokracja...*, op.cit.
- ¹²M. Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen 1956, s. 551-558.
- ¹³P.L. Berger, T. Luckmann: *Spółeczne tworzenie rzeczywistości*. Warszawa 1985, s. 186.
- ¹⁴Więcej na temat nacisków na organizację, rozumianych jako naciski regulacyjne, tj. wymagania zawarte w zadaniach w powiązaniu z potrzebami, wymagania dotyczące wartości oraz wprowadzane przepisy, piszą: D. Katz, R.L. Kahn: *Spółeczna psychologia organizacji*. Warszawa 1979, s. 62-64.
Skutecznym sposobem debiurokratyzacji, tj. uelastycznienia zależności wewnątrzorganizacyjnych, jest działanie na rzecz "otwarcia się danej organizacji" zarówno w stosunku do wymagań otoczenia, jak i jej uczestników. Piszą o tym K. Katz oraz S.N. Eisenstadt. Zob. E. Katz, S.N. Eisenstadt: *Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants*. "Administrative Science Quarterly" 1960 t. 5. s. 113-130.
- ¹⁵Adaptacji wymogów dynamicznej równowagi systemów do potrzeb systemów społecznych dokonuje E. Laszlo. Zob. E. Laszlo: *Systemowy obraz świata*. Warszawa 1978, s. 132 i dalsze.
- ¹⁶H.J. Ansoff: *Zarządzanie strategiczne*. Warszawa 1985, s. 194.
- ¹⁷S.N. Eisenstadt: *Bureaucracy...*, op.cit.
- ¹⁸G. Le Bon: *Psychologia tłumu*. Warszawa 1981, s. 51.
- ¹⁹K. Lorenz: *Odwrotna strona zwierciadła. Próba historii naturalnej ludzkiego poznania*. Warszawa, 1977, s. 19.
- ²⁰W. Lippmann: *Public Opinion*. New York, 1946, p. 67.
- ²¹A. Schaff: *Stereotypy a działania ludzkie*. Warszawa 1981, s. 131.
- ²²Tamże, s. 129.
- ²³Tamże, s. 129.
- ²⁴Na temat dwóch wymiarów identyfikacji grupowej pisze S. Ossowski. Zob. S. Ossowski: *O osobliwościach nauk społecznych*. Warszawa 1983, s. 61-62.
- ²⁵D. Katz, R.L. Kahn: op.cit., s. 280-281.
- ²⁶R. Bendix: *Max Weber. Portret uczonego*. Warszawa 1975, s. 379.
- ²⁷O represywności rządów partokracji komunistycznej mówi M. Hirszowicz. Autorka stwierdza m.in.: "jest to system, który zawiera w sobie totalną organizację społeczeństwa i totalną biurokrację, która jest owej organizacji korelatem." Zob. M. Hirszowicz: *The Bureaucratic Leviathan. A Study in the Sociology of Communism*. New York-London New York University Press 1980., s. 32.

²⁸O dwóch aspektach (tzn. materialnym i idealnym) przystosowania się biurokratycznych struktur organizacji do oczekiwań przywódcy. Zob. M. Orzechowski: *Polityka, władza, panowanie w teorii Maxa Webera*. Warszawa 1984, s. 373.

²⁹Ibidem, s. 157.

³⁰Na temat metod politycznych, jako instrumentu odtwarzającego represywny, nie zaś legitymistyczny, porządkujący charakter sprawowania władzy pisze S. Ossowski. Zob. S. Ossowski: *O strukturze społecznej*. Warszawa 1986, s. 72-73.

Summary

In this article I deal with the problems of organization and management especially with the character of bureaucracy and bureaucratization.

As a sociological concept, the term bureaucracy refers to type of formal organization and it has a more "neutral" meaning than everyday usage. Obviously, not all formal organizations are bureaucratic. This term refers to a special type of formal organization whose structure has a number of specific characteristics which have been formulated by Max Weber. His concept of bureaucracy is ideal in the sense that the characteristics included in it are not to be found in all concrete bureaucracies.

This is one of the most important dilemma which has been observed more and more frequently.

Some fundamental changes in organization of Polish society have been hotly discussed in recent years. The bureaucrat's experience place a person in a position of strength vis- a - vis his master, who has increasingly become simply a high- level decision maker in administrative matters.

The autonomy and "insulation" of modern bureaucracy has gone too far in the sense that the public bureaucracy, instead of being a neutral tool at the service of the people and its legitimate leaders, has become itself the real masters. The problem of the position of the state administrative apparatus in the power structure of modern society requires is palaced at the center of my dissertation.

The article consists of seven parts: 1. Introduction, 2. Administrative structures, 3. The character of bureaucracy and bureaucratization, 4. The factors of administrative development, 5. The "ideal" conception of bureaucracy and its reasons, 6. The autonomy of bureaucracy and its consequences, 7. Bureaucratization.