

Sergij Czepiński

Przyczynek w sprawie klasycznej teorii demokracji : Robert King Merton i Max Weber

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 11, 237-243

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SERGIJ CZEPIŃSKYJ

*Przyczynek w sprawie klasycznej teorii biurokracji:
Robert King Merton i Max Weber*

A Contribution regarding the Classic Theory of Bureaucracy:

Robert King Merton and Max Weber

W lutym 2003 roku w wieku 93 lat w Nowym Jorku zmarł Robert King Merton – jeden z najwybitniejszych socjologów minionego stulecia. O jego wyjątkowej pozycji w świecie nauki świadczy chociażby fakt przyznania mu 24 tytułów doktora honoris causa, m.in. przez Uniwersytet Jagielloński (w 1989 roku). Do historii światowej socjologii wszedł on jako współtwórca – wraz z Talcottem Parsonsem – funkcjonalizmu. Funkcjami nauki w świecie społecznym Merton zajmował się w takich pracach, jak m.in. *Science and Social Order* (1937), *Science, Technology and Society in 17th-Century England* (1938). Podsumowaniem jego badań nad socjologią nauki była *The Sociology of Science* z 1973 roku. Jedną z najważniejszych jego książek, *Social Theory and Social Structure* (1949), była wznawiana dziesiątki razy, i tłumaczona na 28 języków.

Najkrócej rzecz ujmując, funkcjonalizm w socjologii oznacza takie podejście badawcze, które polega na rozpatrywaniu części systemu społecznego jako składników spełniających w nim podstawowe funkcje, potrzeby lub wymogi.¹ To znaczy, że socjolog ma skupiać uwagę na strukturach społecznych i wyjaśniać funkcje poszczególnych elementów społeczeństwa w utrzymaniu całego układu w stanie równowagi oraz zapewnieniu temu układowi ciągłości.² Podstawowe

¹ Zob.: Wstęp J. Wiatra do: R. K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, tłum. E. Morawska i J. Wertenstein-Żuławski, PWN, Warszawa 1982, s. XII.

² Zob. na temat strukturalizmu funkcjonalnego: <http://wiem.onet.pl/wiem/01e310.html>, 07.12.2003 r.

pytanie, na które odpowiada funkcjonalizm, brzmi więc następująco: w jaki sposób dany element może przydać się społeczeństwu lub jak może wpływać na jego funkcjonowanie?

Robert K. Merton zajmował się zwłaszcza tzw. „teoriami średniego zasięgu”, czyli teoriami oferującymi modele i uogólnienia dotyczące wyraźnie określonego pola danych empirycznych. Są to m.in. teorie ról społecznych, grup odniesienia, dewiacji i anomii, biurokracji, samospełniających się i samodestrukcyjnych prorocत्व. W opinii J. H. Turnera zasługa tych teorii polega przede wszystkim na tym, że położyły one kres toczącemu się od dawna sporowi między teoretyczną a empiryczną socjologią; potwierdziły one bowiem skuteczność zarówno empirycznie zorientowanej teorii, jak i teoretycznie zorientowanych badań.³

Merton wprowadził do socjologii m.in. takie pojęcia, jak funkcje ukryte i jawne, anomia społeczna oraz teoria średniego zasięgu. Są to pojęcia do dziś używane w socjologii, stale analizowane i dookreślane.⁴ Niektórzy autorzy – jak np. Jon Elster – także je krytykują, wskazując na niejasność tego, o co w ogóle chodzi w funkcjonalnej analizie, jakie zadanie ma ona spełniać (analiza funkcji ukrytych).⁵

Cel niniejszych uwag jest bardziej skromny. W zamierzeniu ma to być tylko krótka prezentacja pewnego aspektu poglądów Mertona, a dokładnie: chodzi nam o analizę porównawczą, ukazującą jego koncepcję biurokracji na tle klasycznej wykładni tego zjawiska w socjologii Maxa Webera.

* * *

Banałem jest stwierdzenie, że w naszym życiu społecznym nadal ważną – może coraz ważniejszą? – rolę odgrywa biurokracja. Do stałego repertuaru krytyki obywateli zachodniej demokracji w odniesieniu do władzy należą narzekania na jej nadmierną obecność, na uciążliwą ingerencję w ich życie codzienne – a zatem także i w prywatność – ze strony aparatu biurokratycznego, tudzież na niskie kwalifikacje jego urzędników. Dzięki tym konotacjom słowo „biurokracja” w sensie potocznym ma nadal dziś wydźwięk negatywny, podobnie jak na przestrzeni całego XX wieku. Trudno się zatem dziwić, że racjonalnie uporządkowane, zbiurokratyzowane środowisko „naturalne” nowoczesnych ludzi stało się także przedmiotem żywego zainteresowania ze strony socjologów, filozofów oraz politologów. Jednym z najwybitniejszych jego badaczy w okresie powojennym był właśnie Robert K. Merton.

³ J. H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, tłum. J. Szmatka, PWN, Warszawa 1985, s. 152.

⁴ Zob. np.: D. Harris, *The Unanticipated Consequences of human action*, <http://www.cdharis.net/text/merton.html>, 07.12.2003, lub P. Sztompka, *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2002, s. 199, 266, 275.

⁵ J. Elster, *Merton's Functionalism and the Unintended Consequences of Action*, <http://www.geocities.com/hmelberg/elster/AR90MFAT.HTM>, 07.12.2003.

Z uwagi na to, że pojęcie władzy jest bardzo szerokie, Max Weber obok niego wprowadza także węższe pojęcie „panowania”. Panowanie, szczególny przypadek władzy, określa on jako „szansę posłuszeństwa pewnych osób wobec rozkazu o określonej treści”.⁶ (Dodajmy na marginesie, że – jak zauważa dziś Piotr Sztompka⁷ – ten sens władzy odnosi się do relacji, jakie zachodzą tylko między jednostkami, a nie grupami społecznymi.) Tak pojęta władza – jak sądził – jest atrybutem podmiotu, który ma szansę realizacji swojej woli.⁸ Z trzech wyróżnionych przez siebie typów panowania – charyzmatycznego, tradycyjnego i legalnego, zwanego też racjonalnym – Webera najbardziej interesuje ten ostatni.

Merton powtarza znaną definicję Webera – dla niego także władza stanowi „zdolność narzucenia swojej woli”.⁹ Podobnie jak niemiecki uczonego uważa on, że władza polityczna wiąże się z prawem do sprawowania kontroli, które wywodzi się z uznanego statusu społecznego. Władza nie jest tu więc własnością osoby – przypisana jest tylko do stanowiska w aparacie administracyjnym.¹⁰ Bez tego stanowiska nie zachodzi relacja panowania nad kimkolwiek. Nie liczą się tu zalety osobowości tych, którzy mają ambicje do sprawowania władzy. Konsekwentnie – dodajmy – nie ma tu też powodu mówić o czymś takim, jak etyka polityczna. W przypadku zawodu polityka¹¹ nie ma już racji bytu etyka w jej klasycznej postaci teorii cnót, czyli trwałych sprawności postępowania, sprawnego radzenia sobie w sprawach międzyludzkich. Inaczej mówiąc, władza polityczna rządzi się jedynie racjonalnością panowania, która jest postacią rozumu instrumentalnego, kalkulującego, nastawionego na efektywność, myślącego precyzyjnie według schematu: środki i cele, zyski i straty.

Weber i Merton są zatem przekonani, że do skutecznego sprawowania władzy potrzebny jest aparat wykonawczy, który nazywają oni biurokratycznym. U niemieckiego socjologa biurokracja występuje jako sztab administracyjny na czele z kierownikiem, „który zawdzięcza swe stanowisko pana zawłaszczeniu, wyborowi lub sukcesji”.¹² Całość tego sztabu, która składa się z pojedynczych urzędników, charakteryzuje on za pomocą takich cech, jak wolność, kompetentność i fachowość (potwierdzaną urzędniczymi egzaminami i dyplomami). Dyscyplina i fachowość przedstawiały się Weberowi jako główne kwalifikacje urzędników, niezbędne dla nowoczesnej egzystencji. Podobnie

⁶ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, tłum. Dorota Lachowska, PWN, Warszawa 2002, s. 39.

⁷ P. Sztompka, *op. cit.*, s. 372

⁸ Zob.: M. Weber, *op. cit.*, s. 39.

⁹ Cyt. za: P. Sztompka, *op. cit.*, s. 372.

¹⁰ R. Merton, *op. cit.*, s. 255.

¹¹ Zob. szerzej: M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. A. Kopacki i P. Dybel, Wyd. Znak, Kraków 1998.

¹² M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, s. 164.

charakteryzuje biurokrację Robert Merton – dla niego także stanowi ona formalną, racjonalnie zorganizowaną strukturę społeczną, z uporządkowaną hierarchią zespołów czynności, wyraźnie określonymi obowiązkami i ustanowionymi zakresami kompetencji i odpowiedzialności. Autor *Teorii socjologicznej i struktury społecznej*, podobnie jak Weber, uważa biurokrację za idealny typ formalnej organizacji. Píše o dużej roli fachowości i kwalifikacji **urzędników**, o „wyszkolonych i opłacanych ekspertach”.¹³ Sformalizowanie funkcjonowania biurokracji powoduje, że kontakty między członkami organizacji, także między nimi i środowiskiem zewnętrznym, ograniczone są tylko do relacji przewidzianych przez przepisy. Dwojakie są tego skutki. Po pierwsze, w takich warunkach podwładny jest chroniony przed samowolą przełożonego. Ale, po drugie, w sytuacji nadmiernego zbiurokratyzowania organizacji pojawia się zagrożenie opisane przez Marksa i jego zwolenników jako reifikacja i alienacja człowieka,¹⁴ zależnego od narzędzi produkcji, wyobcowanego od autentycznych, wspólnotowych więzi. Żeby pracować, potrzebuje on narzędzi, które może otrzymać tylko w biurokratycznej organizacji (państwowej czy prywatnej). Organizacja posiada monopol na rynku pracy z wszystkimi tego konsekwencjami. Weber, mówiąc o monopolu biurokracji, ma na myśli „monopol prawomocnego fizycznego przymusu w celu urzeczywistnienia jej porządków”.¹⁵

Obok pojęcia „funkcji” Robert Merton wprowadził także pojęcie „dysfunkcji”, tzn. możliwości odchylenia systemu od przyjętego normatywnego modelu, co z kolei powinno pociągać za sobą albo nowy etap przystosowania systemu do istniejącego porządku, albo pewne zmiany w istniejącym systemie norm. Amerykanin poddał analizie m.in. **dysfunkcje biurokracji**. Negatywne aspekty biurokracji badał on, wyjaśniając w tym celu niektóre z obecnych w ówczesnym dyskursie socjologicznym pojęć, takie jak na przykład „wyuczona nieudolność”, „psychoza zawodowa” oraz „skrzywienie zawodowe”.¹⁶ Koncepcje dysfunkcji biurokracji Merton opisał na podstawie pracy Kennetha Burke’a pt. *Permanence and Change*. Burke broni metodologicznego stanowiska interpretacjonizmu, wedle którego w badaniach społecznych trzeba przechodzić od interpretacji charakteru wydarzeń do interpretacji naszych interpretacji.¹⁷ Z wyuczoną nieudolnością i psychozą zawodową – tłumaczy Merton – mamy do czynienia wtedy, gdy aparat biurokratyczny wykorzystuje tylko te metody i narzędzia, za pomocą których wcześniej otrzymywał pomyślne skutki. Nie jest refleksyjny, nie interpretuje (przyczyn) swoich minionych sukcesów, nie baczy więc na to, że w nowych zmienionych warunkach dawne, świetne rozwiązania mogą okazać się

¹³ R. Merton, *op. cit.*, s. 256.

¹⁴ *Ibid.*, s. 257.

¹⁵ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, s. 40.

¹⁶ R. Merton, *op. cit.*, s. 258.

¹⁷ Zob.: hasło *Kenneth Burke*, którego autorem jest Paul Jay, http://www.press.jhu.edu/books/hopkins_guide_to_literary_theory/kenneth_burke.html#bibliography, 07.12.2003.

nieskuteczne i prowadzić do negatywnych skutków. Psychoza zawodowa – w jej rozpoznaniu Merton powołuje się także na epistemologiczną teorię Johna Deweya¹⁸ – daje się więc wytłumaczyć rutyną. Rutynizacja codziennej pracy rozwija negatywne cechy zawodowe i osobowe (takie jak antypatia i uprzedzenie).

W tym samym kierunku zmierza także Webera krytyka biurokracji. Niemiecki socjolog również mówi o rutynizacji jako jednej z niekorzystnych cech biurokracji. Grozi ona nadmiernym formalizmem organizacji, sytuacją, kiedy urzędnicy uchylają się od osobistej odpowiedzialności i osobistego podejmowania decyzji. Stąd sławna Weberowska metafora „żelaznej klatki”,¹⁹ w której potrzasku znalazło się społeczeństwo, poddane rygorom skrajnej racjonalności, efektywności i instrumentalności nowoczesnej biurokracji. Więźniowie tej klatki to bardziej maszyny, niż osoby – istoty twórcze i autonomiczne.²⁰ Według niemieckiego uczonego tylko kierownik może zawdzięczać swoje stanowisko wyborowi lub sukcesowi,²¹ reszta urzędników to bezosobowa masa, tworząca razem monokrację. Każdy z nich jest częścią aparatu – „stanowi on tylko pojedynczy człon pewnego mechanizmu, który wskazuje mu w zasadzie określoną marszrutę”.²²

Zarówno u Webera, jak i u Mertona biurokracja występuje jako zamknięty, autarkiczny system, z bezosobową monokratyczną hierarchią. Wysoki stopień niezawodności zachowań i „niezwykle wysoki stopień konformizmu wobec przepisanych wzorów działania”,²³ to – zdaniem Mertona – główne czynniki racjonalnego funkcjonowania owych trybików w aparacie biurokratycznym. Spośród tych czynników najważniejsza ma być **dyscyplina**. Amerykanin uważa przy tym, że dyscyplina nie jest tylko funkcją wiedzy, wyuczenia się regulaminów obowiązujących w instytucji. Dyscyplina dla większej skuteczności powinna mieć wsparcie ze strony silnych uczuć. Takie podbudowanie aktywności poznawczej emocjonalnością grozi jednak bezgranicznym oddaniem się obowiązkom i świadomym ograniczeniem własnej zdolności do samostanowienia, czyli *de facto* własnej władzy. Jak wiadomo, Weber w swojej fundamentalnej pracy pt. *Etyka protestancka i duch kapitalizmu*,²⁴ szczególne źródło takiego uczuciowego wsparcia widział w protestantyzmie. To właśnie etyka protestantyzmu, z jej uświęceniem codziennej, fizycznej pracy, potraktowanej przez Lutra

¹⁸ Zob.: hasło *John Dewey*, którego autorem jest Richard Field, <http://www.utm.edu/research/iep/d/dewey.htm>, 07.12.2003.

¹⁹ P. Sztompka, *op. cit.*, s. 568.

²⁰ Zob.: T. Buksiński, *Moderność*, Wyd. UAM, Poznań 2001, s. 401.

²¹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, s. 164.

²² *Ibid.*, s. 716.

²³ R. Merton, *op. cit.*, s. 258.

²⁴ M. Weber, *Etyka protestancka i duch kapitalizmu*, tłum. J. Miziński, Wyd. TEST, Lublin 1994.

jako *Beruf*, tj. zawód-powołanie, nauczyła ludzi dyscypliny i metodycznego wykonywania zaleconych czynności.

Krytyczne uwagi Mertona zacierają w tym kontekście w stronę wykazania, że często takie uczuciowe wsparcie działa silniej, niż to jest potrzebne. Ma on tu na myśli tendencję do nadużyć w przestrzeganiu przepisów, do dyscypliny, która staje się celem samym w sobie. Problem bezmyślnego, nieelastycznego przestrzegania reguł, bez zwracania uwagi na cele, którym mają one służyć, nawet bez ich zrozumienia, rozważany był także przez Webera. Sztywne trzymanie się regulaminów i przepisów hamuje dynamikę całego systemu – wraz z dynamiką traci on swoją funkcjonalność i w rezultacie także efektywność. Inaczej mówiąc, hiperracjonalizacja skutkuje uruchomieniem procesu dialektycznego znanego nam (za sprawą szkoły frankfurckiej) jako *dialektyka oświecenia*: oświecenie przechodzi we wtórną mitologizację, funkcjonalność – w przypadku instytucji – kończy się dysfunkcjonalnością, dynamiczny rozwój – stagnacją i regresem. W takiej instytucji pracuje „biurokrata-wirtuoz, który nigdy nie zapomina najdrobniejszego przepisu określającego jego działanie, skutkiem czego nie jest w stanie załatwić wielu swoich klientów”.²⁵

W swoich analizach biurokracji Merton odsłania przynajmniej trzy główne jej wady. Po pierwsze, jest to ścisłe przestrzeganie przepisów. Powoduje ono konformizm wobec oficjalnych rozporządzeń, nadmierną dbałość o procedury, a w rezultacie formalizm, bojaźliwość i konserwatyzm urzędników.²⁶ Po drugie, jest to źle pojęte poczucie wspólnoty biurokratycznej, objawiające się w klientelizmie, w zawiązywaniu nieformalnych stosunków, skłaniających do obrony własnych – względnie wybranych przez siebie grup – a nie do pomocy ludziom z zewnątrz instytucji. Aparat biurokratyczny, według Mertona, będzie zawsze walczył przeciw wszystkiemu, co grozi utratą jego przywilejów, tudzież burzy przyjęty przez niego sposób życia. Szczytowym punktem izolowania się biurokracji od otoczenia, któremu ma ona służyć, jest dla Mertona proces, który nazywa on *uświęcaniem* – jest to etap, w którym biurokracja sama przyznaje sobie prerogatywy, przekonana o swojej moralnej słuszności i nieomylności. Wtedy *de facto* urzędnicy pracują już sami dla siebie, stają ponad obywatelami. Swoje przywileje traktują jako wartości same w sobie, a nie jako zapłatę za administrowanie.²⁷ Po trzecie wreszcie, zdaniem Mertona, biurokracja przyczynia się także do depersonalizacji stosunków społecznych. Bezosobowe traktowanie spraw wywołuje skargi na „arogancję” i „zarozumiałość” biurokraty. Protesty klientów na pracę urzędników są natomiast na ogół bezskuteczne, ponieważ każdy biurokrata jest przedstawicielem władzy. Władza nie może być zaś sędzią w swej własnej sprawie. Popierając skargi klientów, sama traci swoją moc i prestiż.

²⁵ R. Merton, s. 259.

²⁶ *Ibid.*, s. 261.

²⁷ *Ibid.*, s. 260–262.

Konkludując powyższe uwagi, wyprowadźmy główne wnioski na temat interesującej nas relacji między Mertonowskim i Weberowskim ujęciem biurokracji. Z tego co powiedziano wynika, że analizy Webera mają charakter raczej opisowy, skupiają się na działaniach ludzkich jako podstawach funkcjonowania społeczeństwa. Biurokrację niemiecki socjolog rozpatruje jako zbiór działań pojedynczych osób. Z kolei Robert K. Merton próbuje bardziej usystematyzować te działania. Aparat biurokratyczny traktuje on w rezultacie jako strukturę społeczną, dla której opisu i zrozumienia tworzy nowe kategorie. Amerykańskiego uczonego bardziej od indywidualnych działań interesuje system. Uważa, że biurokracja funkcjonuje w systemie strukturalnie niewydolnym, w którym władza jest do tego stopnia zdecentralizowana, że nic nie może jej już zmobilizować do zaspokajania potrzeb najważniejszych segmentów administrowanej społeczności.²⁸ Dla Mertona aparat biurokratyczny to już uformowany system, spetryfikowany w swoich niezmiennych kanonach. Jednostka nie ma już w nim takich możliwości do ujawnienia własnej charyzmy – tj. wyjątkowości i niepowtarzalności – jakie hipotetycznie miała ona jeszcze w Weberowskiej wizji biurokracji.

SUMMARY

The present paper compares the conceptions of bureaucracy developed by two classics of sociology: Max Weber (German) and Robert King Merton (American). Weber considers the aspects of authority and bureaucracy through the prism of the social individual. Merton, however, concentrates mainly on the whole of social structure. Despite the differences indicated, their concepts are alike, which the author will seek to prove in this short paper.

²⁸ J. H. Turner, *op. cit.*, s. 140.