

Edyta Sokalska
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn)

Biurokracja w percepcji Maksa Webera

Wstęp

Max Weber (1864-1920) był człowiekiem o bardzo rozległych zainteresowaniach w dziedzinie socjologii, historii, ekonomii, prawa, religioznawstwa i polityki¹. Pozostawił po sobie dużą spuściznę literacką, z której tylko część została przetłumaczona na język polski. Na gruncie nauki polskiej trudno jest mówić o integralnym ujęciu różnorodnych aspektów myśli Webera, gdyż z reguły twórczość tego uczonego jest przedmiotem badań pod kątem profilowanej tematyki, a nie całościowej rekonstrukcji. Przedstawiciele poszczególnych gałęzi naukowych podejmują badania nad Weberowskimi założeniami z zakresu teorii organizacji, metodologii, politologii czy też socjologii. Wydaje się, że przyczyną tego stanu rzeczy może być nie tylko przedmiot zainteresowań badających, lecz jednocześnie szerokie spectrum tematyczne dzieł Webera oraz ich liczba w połączeniu z dość abstrakcyjnymi założeniami metodologicznymi i teoretyczną refleksją nad zjawiskami społecznymi autora. Być może trudności interpretacyjne dotyczące wywodów Webera wynikają z krytycyzmu uczonego wobec współczesnych mu teorii i postulatów.

Analizując dorobek Maksa Webera, należy wspomnieć o pewnej odmienności recepcji dorobku filozofa w literaturze angloamerykańskiej oraz w literaturze niemieckiej. Agnes Erdelyi w monografii p.t. „Max Weber in Amerika. Wirkungsgeschichte und Rezeptionsgeschichte Webers in anglo-amerikanischen Philosophie und Sozialwissenschaft” podkreśla, że obraz dorobku Webera w wydaniu angloamerykańskim jest odległy od oryginału. Według niej powodem takiej sytuacji jest inne podłoże socjologiczne odbiorcy, interpretacja myśli Webera

¹ Dane dotyczące biografii Maksa Webera zob. np.: R. Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, Doubleday & Company Garden City, 1960, s. 1- 480; M. Weber, *Max Weber; Biography*, tłum. H. Zorn, Nowy Jork 1975, s. 1-586; T. H. Marshall, *Max Weber: An Intellectual Portrait by Reinhard Bendix*, „The British Journal of Sociology”, Jun., 1961, Vol. 12, No.2, s. 184-188; D. Kaesler, *Max Weber: An Introduction to His Life and Work*, Chicago, 1989, s. 18.

w oderwaniu od rodzimego klimatu społecznego oraz duchowego i bez powiązania z bliskimi mu tradycjami filozofii niemieckiej².

Mając w założeniu próbę określenia biurokracji w percepcji Maksa Webera, powinno się sięgnąć do podstaw metodologicznych, jakimi posługuje się i jakie określa uczoney. Dlaczego zresztą percepcji? Filozof wręcz w sposób „cielesny”, sensoryczny dokonuje interpretacji biurokracji za pomocą wrażeń zmysłowych. Widoczna jest namacalna identyfikacja, uchwycenie przedmiotu, rejestracja i fizyczne jego postrzeżenie w analizie terminu.

Nie podejmując bardziej szczegółowych rozważań, wypada nadmienić, że na gruncie nauki polskiej analiza metodologii Webera pojawia się w pierwszym trzydziestoleciu II połowy XX wieku³. Być może na brak zainteresowania tezami Maksa Webera w Polsce do tej pory wpłynęły uznane za antypolskie ówczesne poglądy uczonego związane z działaniami przeciw kulturze polskiej na ziemiach znajdujących się pod panowaniem pruskim. Drugim, innym powodem, mogło być pojmowanie Webera jako piewcy kapitalizmu. Lata osiemdziesiąte przynoszą nowe publikacje oraz przekłady na język polski twórców anglojęzycznych, w których przedmiotem zainteresowania obok metodologii staje się teoria polityki, analiza społeczeństwa i państwa w pracach Webera⁴. Spośród późniejszych prac na uwaga zasługują m. in. praca zbiorowa pod redakcją Pawła Woronieckiego i Cezarego Olbromskiego prezentująca przegląd stanowisk podzielony na bloki tematyczne⁵ czy też przedstawiająca Weberowskie założenia teoriopoznawcze i metodologiczne monografia Małgorzaty Augustyniak i Pawła Polaczuka⁶. W przypadku drugiej monografii autorzy przedstawiają związki metodologii Maksa Webera z Heinrichem Rickertem, w szczególności w kontekście założeń typu idealnego.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż Weberowskie ujęcie biurokracji znacząco obiega od innych ujęć tegoż pojęcia. W zdecydowanej większości konotacje tego terminu, przede wszystkim w języku polskim, są pejoratywne. Max Weber proponuje odmienne użycie tego pojęcia, co związane jest zresztą z zasadami jego metodologii.

² A. Erdelyi, *Max Weber in Ameryka. Wirkungsgeschichte und Rezeptionsgeschichte Webers in anglo-amerikanischen Philosophie und Sozialwissenschaft*, Wien 1992; M. Augustyniak, P. Polaczuk, *Typy idealne panowania. Założenia epistemologiczne i metodologiczne*, Olsztyn 2010, s.20-21.

³ S. Kozyr-Kowalski, *Miejsce wartości w poznaniu humanistycznym w ujęciu Maxa Webera i Karola Marksa*, Toruń 1968; tamże, *Klasy i stany. Max Weber a współczesne teorie stratyfikacji społecznej*, Warszawa 1979; tamże, *Max Weber a Karol Marks. Socjologia Maxa Webera jako „pozytywna krytyka” materializmu historycznego*, Warszawa 1967; L. Nowak, *Typy idealne w koncepcji Maxa Webera*, [w] *Elementy marksistowskiej metodologii humanistyki*, red. J.Komita, Poznań 1973.

⁴ M. Orzechowski, *Polityka, władza, panowanie w teorii Maxa Webera*, Warszawa 1984; R. Bendix, *Max Weber. Portret uczonego*, tłum. K. Jakubowicz, Warszawa 1975; Z. Krasnodębski, *Weberowska diagnoza współczesności a racjonalizm*, „Kultura i Społeczeństwo”, 1986, nr 2; S. Anderski, *Maxa Webera olśnienia i pomyłki*, tłum. K.Z. Sowa, Warszawa 1992.

⁵ *Wokół socjologii polityki Maxa Webera*, red. P. Woroniecki, C. Olbromski, Olsztyn 2003.

⁶ M. Augustyniak, P. Polaczuk, *Typy idealne panowania...*, dz.cyt.; zob. też E. Sokalska, *Max Weber's perception of bureaucracy and modern rational models of administration*, „Studia Prawnoustrojowe” Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, nr 11, Olsztyn 2010, s. 143-160.

Biurokracja - geneza pojęcia

Zagadnienie biurokracji nie jest czymś nowym, lecz traktowanym na ogół dość pobieżnie. Do koncepcji nowoczesnej administracji przedstawionej przez Webera powraca się w ostatnich czasach na nowo odnajdując w niej pozytywne strony. Wyprzedzając dalszy tok rozważań, należy zaznaczyć, iż pojęcie biurokracji ściśle jest powiązane z pojęciem administracji. Często pojęcia administracji jako przedmiotu historii administracji oraz bieżącego funkcjonowania biurokracji krzyżują się ze sobą lub wręcz pokrywają znaczeniowo. Chcąc dojść do wyjaśnienia terminu biurokracji i rekonstrukcji spojrzenia na ten problem Maksa Webera, należałoby najpierw przedstawić historyczną genezę administracji. Administracja rozumiana funkcjonalnie musiała wystąpić we wszystkich historycznych formach państwa. Nie każda jednak działalność organizatorska państwa zasługiwała na nazwę administracji. W literaturze zwraca się uwagę, iż administracją w pełni będzie taka organizatorska działalność państwa, która będzie realizowana przy pomocy systemu biurokratycznego, obejmuje obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym oraz jest regulowana przez generalne normy prawne.

Część takich cech można znaleźć już zarówno w państwach doby starożytności, jak i w Europie średniowiecznej. Właściwie, jeśli przyjmujemy, że istnienie państwa jest związane z trzema cechami - terytorium, ludność i władza, to administracja, w znaczeniu - zarząd odpowiednim terenem - musiała mieć już miejsce i być stosowana w organizmach państwowych tworzonych na terenie krainy geograficzno-historycznej, jaką była starożytna Mezopotamia około 2400 lat p.n.e. Właśnie w słabości administracji, nieumiejętnego zarządzania i niekwalifikowanej warstwy urzędniczej upatruje się braku trwałości ówczesnych tworów państwowych. Zwraca się też uwagę na formy zarządu gmin miejskich późnego średniowiecza i początków ery nowożytnej. Bezpośrednią genezę administracji współczesnej można znaleźć, sięgając do czasów monarchii absolutnej. Wiele instytucji administracji współczesnej wywodzi się z instytucji, które kształtowały się w dobie absolutyzmu. Administracja monarchii absolutnych charakteryzowała się już wszystkimi trzema cechami, które są przypisane administracji w pełnym tego słowa znaczeniu.

Pojęcie „biurokracji” pojawiło się w połowie XVIII w. Fizjokrata francuski Jean Claude Marie Vincent de Gournay - jego twórca - „widział w biurach czwartą czy piątą formę rządów, której nadawał miano biurokracji”, zarazem też twierdził, że „mamy we Francji chorobę, która czyni ogromne spustoszenia - choroba ta nazywa się biuromania” czyli „mania robienia wszystkiego przez biura”⁷. Biurokracja oznaczała więc rządy urzędników, przy czym wadą jej było dążenie aparatu urzędniczego do wykraczania poza przypisane mu role. De Gournay zapoczątkował zarazem konstrukcję myślową, która jest żywa do dnia dzisiejszego. Jest to ujemna ocena, ujemne nacechowanie tego terminu. Na szerszą skalę o

⁷ E. Littré, *Dictionnaire de la langue française*, Paris 1959, t. I, s. 1315-1316, cyt. za H. Izdebskim, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 15.

biurokracji zaczęto jednak mówić dopiero w XIX w. Upowszechniło się wówczas w Niemczech przyjęte do dziś w języku potocznym rozumienie biurokracji jako synonimu wad. Termin tego w takim właśnie znaczeniu używał Karol Marks⁸: jest to „mechanizm sztywnego, formalnego działania, sztywnych zasad, poglądów, tradycji [...]. Cel państwowy zmienia się (dla poszczególnego biurokraty) w jego cel prywatny, w pogoni za wyższym stanowiskiem, w robienie kariery”⁹.

Określenie mianem biurokracji wadliwego korpusu urzędniczego przyjęło się powszechnie we Francji. Przyczynił się do tego w dużym stopniu Balzac, który problemom biurokracji poświęcił wydaną w 1837 r. powieść „Urzędnicy”. Dysfunkcjonalne podejmowanie biurokracji, z którym do dziś mamy do czynienia w języku potocznym bardzo szybko zaczęło występować także w innych językach. W Anglii termin „biurokracja” pojawił się w latach czterdziestych XIX w., w Polsce używano go co najmniej od początku lat pięćdziesiątych tego stulecia, w Rosji od końca tych lat. Nieużywanie w określonym kraju lub okresie terminu „biurokracja” nie oznaczało, że nie mogło tam wystąpić to samo zjawisko. „Biurokracja” miała liczne synonimy - z reguły - w odcieniu pejoratywnym: francuskie *paperasserie*, (co najmniej XVII w.) i *fonctionnarisme*, angielskie *red tape* (od lat trzydziestych XIX w.) i *officialism*, rosyjski *kancelarizm* (i leninowska *mitręga kancelaryjna*), niemieckie *Vielschreiberei* i *Vielregiererei*, polskie - *urzędomania* czy *oficjantyzm*.

Zdaniem Stanisława Anderskiego powinny być rozgraniczone cztery znaczenia wiążące się z pojęciem biurokracji. Po pierwsze - zespół ludzi wykonujących funkcje administracyjne w sposób opisany przez Webera, po drugie - sieć stosunków, w które ludzie ci są uwikłani, po trzecie - obszar władzy, którą dysponują i po czwarte - różnorodne zaburzenia i usterki w funkcjonowaniu maszyny administracyjnej. Należy jednocześnie zauważyć, że można je odpowiednio zastąpić innymi terminami, na przykład: systemem urzędniczym, funkcjonariuszami, klasą administracyjną, hierarchią urzędniczą, biuropatią lub biuropatologią¹⁰.

Niebezzasadnym wydaje się być stwierdzenie, iż biurokracja stanowiła przedmiot krytyki i częstokroć starano się ją analizować bez stosowania szczególnej terminologii. Współczesna teoria i socjologia organizacji zdaje się jednak dochodzić do w miarę jednolitego rozumienia terminu „biurokracja”. Większość przedstawicieli tych nauk przyjmuje za Maksym Weberem, że „system biurokratyczny jest najbardziej racjonalny pod względem formalnym”¹¹.

Podstawy metodologiczne

Dzięki czemu więc tak naprawdę wspomina się o tym niemieckim uczonym? Nie stworzył Weber szkoły ani nawet nie pozostawił uczniów, którzy kontynuowali jego dzieło. W znacznym stopniu można to przypisać złożoności i wielostronności jego myśli oraz brakowi jasnych i ostatecznych sformułowań. Pomimo

⁸ K. Marks i F. Engels, *Dziela*, t.I, Warszawa 1960, s 300.

⁹ Por. np. S. Kozyr-Kowalski, *Max Weber a Karol Marks...*, dz.cyt., s. 86 i nast.

¹⁰ S. Anderski, *Maxa Webera ołśnienia...*, dz.cyt., s. 132-135.

¹¹ M. Crosier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1967, s. 271 - 272.

nadzwyczajnego, a może właśnie z powodu, nadzwyczajnej wszechstronności zainteresowań Weber nie zbudował systemu, ujmował problemy z różnych punktów widzenia, proponował definicje, ukazywał związki przyczynowe, sugerował wyjaśnienia i formułował doraźnie rozmaite uogólnienia oparte na ciągle rozszerzonej indukcji. Produkty jego pracy były zbyt słabo skoordynowane, żeby wytworzyć właściwą podstawę do pojawienia się szkoły.

Pisma Webera wykazują niezwykłą wszechstronność jego zainteresowań i zawierają co najmniej kilka wyraźnych kategorii¹². Pierwszą z tych kategorii stanowią prace historyczne, na drugą składają się typowe studia socjologiczne i ekonomiczne o charakterze opisowym. Następną sferę stanowią bieżące komentarze wydarzeń pierwszej wojny światowej oraz uwagi o jej następstwach, a także artykuły o Rosji pisane w 1905 r. Następną grupę stanowią wypowiedzi w dziedzinie filozofii i ogólnej metodologii nauk społecznych. Do piątej kategorii pism można zaliczyć historyczne studia nad cywilizacjami prowadzone w ujęciu porównawczym i koncentrujące się na stosunkach pomiędzy gospodarką, instytucjami politycznymi, strukturą klasową i religią.

Kilka szczególnych cech odróżnia twórczość Maksa Webera od typowych prac historycznych. Przede wszystkim nie ograniczają się one do opisu rozmaitych aspektów społeczeństwa i kultury, ale pokazują, jak aspekty te są ze sobą powiązane. Następną cechą odróżniającą Weberowskie konstrukcje jest dążenie raczej do wyjaśnienia niż do opisu badanych zjawisk a także częste uciekanie się do porównań jako głównego instrumentu analizy.

Należy zwrócić uwagę, iż najbardziej zasłynął chyba Max Weber ze swej teorii dotyczącej biurokracji i to aż do tego stopnia, że często jest uważany za twórcę pojęcia biurokracji, choć oczywiście pogląd taki nie jest zgodny z prawdą. Podejście tegoż uczonego odbiega od innych ujęć biurokracji, które bez wyjątku mają charakter pejoratywny. Czwarty rozdział trzeciej części dzieła „Wirtschaft und Gesellschaft” ma w tytule słowo „biurokracja”, ale mówi się tam o „systemie urzędniczym”. Trzeba stwierdzić, że niemiecki termin *Beamtenum* nie posiada tego nieco pogardliwego podtekstu, co na przykład angielski *officialdom*¹³. Według Webera „biurokracja” ma charakter emocjonalnie neutralny. Oznacza określony typ organizacji i z góry nie przesądza o jego wadach.

¹² Obszerna bibliografia prac Maksa Webera w układzie chronologicznym zawarta jest w monografii S. Kozyra-Kowalskiego. Fragmenty prac zostały przetłumaczone na język polski, opublikowano także wybór jego wykładów i artykułów tłum. P. Egel i M. Wander, *Polityka jako zawód i powołanie*, wyb. M. Dębski, Warszawa 1989; J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2002, s. 458-493; zob. też: N. P. Mouzelis, *Organisation and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, published by Aldine de Gruyter, Nowy Jork 1967, s. 8-14; B. R. Fry, *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, New Jersey, 1989, s.73-88.

¹³ Por. St. Anderski, *Maxa Webera ośnienienia...*, dz.cyt., s. 132; Autor ten stwierdza, że o ile angielski termin znajduje się pośrodku, o tyle jego polski odpowiednik zajmuje pozycję skrajnie przeciwną w stosunku do niemieckiego. Trudno się chyba z takim podejściem zgodzić, gdyż były okresy w historii administracji w Polsce, iż mówiło się częściej o etosie urzędniczym, niż o urzędniku z nacechowaniem pogardliwym.

Wypada w tym momencie ukazać, dlaczego uczonego posługuje się pojęciem neutralnym a nie pejoratywnym. Tutaj trzeba by sięgnąć do metodologii Webera. Jednym z postulatów jego jest posługiwanie się paradygmatem Wertfreiheit¹⁴. Zgodnie z tym paradygmatem za naukowe uznajemy tylko te twierdzenia, które są etycznie neutralne i wolne od jakichkolwiek wartościujących zaleceń praktycznych. Ważne jest przestrzeganie zasady niewartościowania, czyli ściśle oddzielenie sądów o wartościach od sądów o faktach¹⁵. Ludzie znacznie różnią się sposobami wartościowania i często trudno wywnioskować ze słów pochwały czy krytyki o czymś więcej poza ogólnymi preferencjami mówiącego. Ten postulat neutralności ze względu na powszechną i ciągłą zmienność pojęć stanowi fundamentalną podstawę ideału obiektywności. Mimo iż obiektywność nie może być w pełni osiągnięta, musi pozostać w centrum naszego działania. Weberowska zasada neutralności etycznej jest w pewnej mierze linią demarkacyjną, służącą do oddzielenia twierdzeń naukowych od nienaukowych¹⁶.

Weber traktując niewartościowanie jako decydujący czynnik obiektywności nie wyraził się jednak jasno, co do tego, czym jest dla niego obiektywność. „Obiektywność” w jego ujęciu ma, jak się wydaje dwa wyraźne znaczenia: w pierwszym jest ona cechą wiedzy - gdy mówimy o wiedzy obiektywnej, w drugim odnosi się do postawy badana. Obiektywność będzie sprowadzała się przy tym do woli i zdolności zapobiegania oddziaływaniu uczuć i pragnień badacza na przebieg

¹⁴ Termin bywa często tłumaczony jako wolność od wartości lub neutralność etyczna, a także jest nazywana paradygmatem niewartościowania.

¹⁵O metodologii Webera zob: M. Abukuma, *A Methodology of Sociological Studies*, [on-line] <http://www.ne.jp/asahi/moriyuki/abukuma/moriyukis/weberian/meth/method.html>.

¹⁶ Weberowska zasada neutralności etycznej jest nieco podobna do zasady falsyfikacji twierdzeń K. Poppera, zgodnie z którą tylko te twierdzenia, które mogą być obalone na podstawie obserwacji, są twierdzeniami naukowymi. Obu łączy fakt, że twierdzenia o wartościach nie są twierdzeniami naukowymi. Według S. Anderskiego „twierdzenia o wartościach (ściślej twierdzenia o wartościach podstawowych czy ostatecznych, które należy odróżnić od instrumentalnych) nie poddają się refutacji; można je potępić lub odrzucić, ale nie można wykazać ich nieprawdziwości. Nie można znaleźć przekonującego dowodu, który mógłby wykazać fałszywość stwierdzenia w rodzaju: <<nie ma powodu, aby troskać się o przeszłe pokolenia, ponieważ one nic dla nas dotychczas nie zrobiły>>. Twierdzenie takie możemy odrzucić, ale nie możemy go obalić. Aczkolwiek postulat Webera może być uważany za wniosek logicznie wypływający z Popperowskiej zasady demarkacji, nie stanowi to jeszcze wystarczającego powodu jego uznania, ponieważ nie jest oczywiste czy Popperowska zasada ma ważność naukową. Nie dostrzeżoną słabością Poppera jest to, iż jego podstawa rozpada się, gdy omawianą zasadę demarkacji zastosujemy do niej samej. Jeżeli to uczynimy, to widzimy, że nie podlega ona sprawdzeniu: ani Popper, ani żaden z jego uczniów nie zastanawiał się nad tym, w jaki sposób może być ona poddana refutacji. Na mocy własnych kryteriów zasada to bowiem nie ma charakteru twierdzenia naukowego. Popper utrzymuje, że ją wynalazł, a przecież nie może być ona wydedukowana z żadnego teorematu filozoficznego lub matematycznego ani nie może być przedstawiona jako oczywisty aksjomat, w który nie sposób wątpić. Na mocy własnych kryteriów należy ona do metafizyki, czyli – według opinii szkoły Poppera – do arsenału pojęć, którymi nie warto się zajmować. I nie pomoże tutaj argument, że jest to rodzaj definicji, do którego kryteria prawdy i fałszu nie mają zastosowania. Powstaje bowiem pytanie: dlaczego stosujemy się do tej zasady? Może to jest moda lub dziwactwo? Zazwyczaj uważa się, że wartość definicji zależy od jej użyteczności. Zgódźmy się na to i przyjmijmy, że gromadzenie twierdzeń ogólnych (czyli odkryć naukowych) jest tym celem, w imię którego zasada demarkacji może być uznana za użyteczną. Ale skąd możemy o tym wiedzieć?”, *Maxa Webera olśnienia...*, dz.cyt., s. 39-40.

jego rozumowania oraz gotowości badacza do sprawdzania swoich poglądów przez skonfrontowanie ich z danymi empirycznymi oraz poddanie ich ocenie z punktu widzenia spójności logicznej¹⁷.

Według Pawła Polaczuka w literaturze przedmiotu swoistość odniesienia do wartości Maksa Webera można wiązać z dwoma płaszczyznami „twierdzi się bowiem, że Weber opiera je z jednej strony na «formalnych założeniach, w jakich dany jest nam przedmiot nauk o kulturze». Konstytuowana przez ten kierunek argumentacji pierwsza z płaszczyzn ma charakter teoretyczny. Z drugiej strony, odniesienie do wartości problematyzowane jest u Webera także na płaszczyźnie wartościowania, w szczególności wartościowania prowadzącego do działań”¹⁸.

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

Typ idealny dla Maksa Webera jest czymś w rodzaju „obrazu idealnego”, czy też „obrazu w naszym umyśle”. Oto, w jaki sposób scharakteryzowano typ idealny w monografii *Typy idealne panowania*. Założenia epistemologiczne i metodologiczne: Weber odnosi wyrażenie typ idealny podkreślając, że „wspomniany obraz «jednoczy określone relacje i wydarzenia życia historycznego w niesprzeczny kosmos myślowych relacji» lub też powiązań. Stwierdza także, że konstrukcja tego obrazu sama w sobie ma cechy utopii, do której prowadzi jednostronne «spotęgowanie myślowe określonych elementów rzeczywistości», tj. «jednostronne uwydatnienie jednego lub niektórych punktów widzenia i powiązanie ze sobą wielu pojedynczych, rozproszonych, ukrytych, realnych w różnym stopniu zjawisk, które podporządkowują się jednostronnie uwydatnionym punktom widzenia». W czystej postaci «obrazu tego nigdzie w rzeczywistości nie można odnaleźć empirycznie». Typ idealny jest bowiem «konstrukcja myślową zależności», które przedstawiają się «zdeterminowanej i ukształtowanej przez rzeczywistość fantazji» jako «dostatecznie umotywowane i obiektywnie możliwe i [...] wydają się adekwatne w świetle naszej nomologicznej wiedzy». Obraz oparty na tej konstrukcji nie jest «rzeczywistością historyczną, [...] nie służy w poznaniu jako schemat, któremu podporządkować należałoby rzeczywistość w charakterze egzemplarza». Typ idealny «ma znaczenie pojęcia granicznego, do którego przyrównuje się rzeczywistość, by wyeksponować określone, doniosłe składniki jej empirycznej treści». I co niezmiernie istotne, jego funkcja sprowadza się w

¹⁷ Tamże, s. 45.

¹⁸ M. Augustyniak, P. Polaczuk, *Typy idealne panowania...*, dz.cyt., 105.

szczegółności do «ujęcia historycznych indywidualuów względnie ich części składowych w pojęciach genetycznych»¹⁹.

Weberowskie ujęcie biurokracji

Rozróżniając metodologiczne podstawy badań naukowych używane przez Maksa Webera, można stwierdzić, dlaczego posługuje się on neutralnym pojęciem biurokracji oraz można dokonać prezentacji jego specyficznej koncepcji dotyczącej tego problemu. Istotne aspekty swej definicji biurokracji przekazuje on w następujący sposób: „Specyficzny sposób, w jaki funkcjonuje nowoczesny zespół urzędników (Beamtentum), charakteryzuje się następującymi cechami:

1. Ścisły podział zakresów władzy określony regułami ogólnymi - prawami oraz przepisami (...).

2. Hierarchia urzędów oraz urzędowych dróg komunikacji poprzez właściwe poziomy hierarchii.

3. [...] nowoczesna organizacja administracji oddziela ściśle działalność służbową od spraw prywatnych.

4. Praca urzędnika [...] wymaga fachowego przygotowania.

5. Obowiązki urzędowe wykonywane są zgodnie [...] z ogólnymi regułami²⁰.

Dalej Weber opisuje pozycję urzędnika²¹:

1. „Urzędnik cieszy się wysokim statusem [...]”.

2. „Urzędnik czystego typu biurokratycznego jest zawsze mianowany odgórnie. Urzędnik wybrany przez rządzonych przestaje być czystym typem biurokratycznym”.

3. „Urzędnik ma [...] zapewnioną posadę aż do emerytury.

4. „Urzędnik otrzymuje stałą pieniężną pensję a następnie emeryturę”.

Jednym z kluczowych zagadnień biurokracji jest jak widać jej personel. Pełnienie funkcji administracyjnych jest zawodem w tym sensie, że stanowi wyłączone lub podstawowe źródło utrzymania urzędnika. Z tytułu pełnienia funkcji administracyjnych urzędnik otrzymuje stałe uposażenie, które z reguły przybiera formę pieniężną. Pełnienie dostatecznie długo tych funkcji będzie oznaczało przejście w późniejszej fazie na emeryturę. Pełnienie funkcji administracyjnych wiąże się z odpowiednim zawodowym przygotowaniem urzędników, które uzyskali albo przed wstąpieniem do służby państwowej, albo w trakcie urzędowania. Praca w określonych urzędach wymagać więc będzie znajomości rzeczy zarówno od strony teoretycznej, jak też i praktycznej.

Zawodowość łączy się z pewną stabilnością biurokracji. Początkowo wystąpiły w tym zakresie dwie odmienne koncepcje. W Niemczech stosunek służby cywilnej z reguły zaliczano do prawa prywatnego. Oznaczało to, że urzędnik posiadał określone prawo podmiotowe w stosunku do państwa. Z kolei we Francji tzw. funkcję publiczną uważano za udział w wykonywaniu suwerenności

¹⁹ M. Augustyniak, P. Polaczuk, *Typy idealne panowania...*, dz.cyt., s. 165-166.

²⁰ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, wyd. 1, Föbingen 1992, s. 99-100.

²¹ Tamże, s. 650-654.

państwowej. W związku z tym wystąpiła tam nieograniczona możliwość dokonywania zmian w personelu administracji w następstwie przemian politycznych.

W drodze powolnej ewolucji dochodziło jednak do upodobnienia się systemu francuskiego i niemieckiego. Stabilizacja zatrudnienia łączyła się z przyznaniem urzędnikom zaopatrzenia emerytalnego, które aż do upowszechnienia ubezpieczeń społecznych po I wojnie światowej stanowiło szczególnie cenny przywilej²². W Niemczech oparto się na fachowcach z jednej dziedziny - na prawnikach. Administracja francuska widziała natomiast chętniej zatrudnienie absolwentów państwowych szkół technicznych. W Wielkiej Brytanii, co wyraźnie potwierdziła reforma dokonana w latach 1855-1870, na wyższych stanowiskach preferowano wykształcenie jak najbardziej ogólne.

Następną ważną sprawą w dociekaniach Maksa Webera jest specjalizacja poszczególnych urzędników i zespołów urzędników w załatwianiu określonych kategorii spraw. Specjalizacja będzie łączyła się z podziałem pracy. Poziomy i pionowy podział można by tutaj wyróżnić. Poziomy podział pracy polega na rozgraniczeniu zadań urzędników i zespołów urzędniczych tego samego szczebla. Podział ten jest z reguły przeprowadzany według kryterium rzeczowego²³.

W odróżnieniu od poziomego, pionowy podział pracy odnosi się natomiast do urzędników i ich zespołów różnych szczebli. Zadania pracownika danego szczebla powinny być na tyle sprecyzowane, aby nie dochodziło na tym tle do kolizji z urzędnikami i zespołami innych szczebli, a więc sporów kompetencyjnych.

Pionowy podział pracy zakłada istnienie hierarchicznej podległości urzędników i zespołów niższych urzędnikom i zespołom wyższym. Podległość ta przybiera dwojaki charakter: jest ona osobowa i służbowa zarazem. Podległość osobowa oznacza uzależnienie od czynnika wyższego w zakresie nominacji, wysokości uposażenia, nagród. Podległość służbowa oznacza obowiązek podporządkowania się poleceniom służbowym przełożonego. Jeśli urzędnik nie wykona danego polecenia będzie narażony na sankcje służbowe²⁴.

Niebezzasadnym będzie nadmienić, że na podstawie twórczości Webera (aczkolwiek uczony nie podnosi tego wprost) można domniemywać, iż ważną rzeczą w działalności nowoczesnego urzędnika powinien być odpowiedni dostęp do aktualnych i rzetelnych informacji. Współcześnie funkcjonariusz służby publicznej musi być na bieżąco ze zmianami w prawie, powinien mieć dostęp no nowoczesnej technologii, która wpłynie na jego odbiór przez społeczeństwo, a z drugiej strony pozwoli mu na wykonanie swych zadań w sposób bardziej efektywny²⁵.

²² Por. H. Izdebski, *Historia administracji historia biurokracji*, „Państwo i Prawo”, 1975, z.5, s. 66.

²³ Rozpatrywanie spraw z jednego wycinka życia.

²⁴ H. Izdebski, *Historia...*, dz.cyt., s. 37.

²⁵ E. Sokalska, *Access to information of administrative officials in Max Weber's perception of bureaucracy*, artykuł wygłoszony na „8-th International Conference on Human Rights” (Olsztyn, Poland, 30-31 May 2008). „UWM Law Review” 2009, vol. 1, [on-line] <<http://www.uwm.edu.pl/lawreview>>.

Ubocznym skutkiem systemu hierarchii stała się konieczność stosowania pisemnej dokumentacji aktów urzędowych, bez której niemożliwa byłaby kontrola hierarchiczna, a prawie niemożliwy przepływ informacji i spraw w dół i w górę w układzie hierarchii urzędowej. Jak dowodzi praktyka zasada dokumentacji pisemnej zrodziła wiele dysfunkcji biurokratycznych. Dokumentacja może zacząć stawać się ze środka celem. Zjawisko to odzwierciedla zresztą większość synonimów terminu biurokracja.

Innym strukturalnym skutkiem przyjęcia systemu biurokratycznego było upowszechnienie zasad centralizacji. W 2 połowie XIX w. konsekwentnie zaczęto przeciwstawiać centralizm jako nieodłączny atrybut biurokracji i podstawową formę decentralizacji poprzez zrzeszenia obywateli - samorząd. Przeciwstawianie biurokracji samorządowi było początkowo o tyle silniejsze, gdyż nierzadko uważano, że samorząd stanowi wykonywanie administracji publicznej przez niefachowych obywateli, którzy piastują swe urzędy w pełni honorowo. Szybko okazało się jednak, że i samorząd nie mógł obyć się bez zawodowego aparatu urzędniczego. W niektórych krajach aparat ten mógł nawet rosnąć szybciej niż korpus urzędniczy administracji rządowej. Samorząd nie okazał się zupełnym zaprzeczeniem biurokracji, bo zjawisko biurokracji wraz z jego rozlicznymi aspektami wcale go nie ominęło, lecz wystąpiło w nim nieco później. Pierwsze w pełni scentralizowane systemy biurokratyczne opierały się na zasadzie koncentracji decyzji na najwyższych szczeblach hierarchii. Sprzyjało to oczywiście wystąpieniu licznych dysfunkcji biurokratycznych. Dopiero w okresie międzywojennym zaczęto głosić, że ministerstwa w ogóle nie powinny zajmować się sprawami indywidualnymi²⁶.

Jedną z głównych zasług Webera było wyraźne ukazanie i podkreślenie podobieństwa administracji publicznej do administracji przemysłowej. Z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania można by w następujący sposób przedstawić zasady zarządzania, według Webera:

1. Ciągłość organizacyjna funkcji określonych przez przepisy.
2. Ścisłe wyznaczona sfera kompetencji.
3. Hierarchiczny model organizacji.
4. Regulacja sprawowania urzędów poprzez specjalne normy i przepisy.
5. Członkowie aparatu administracyjnego powinni być pozbawieni praw własności środków produkcji, którymi zarządzają.
6. Wszelkie akty administracyjne, decyzje są utrwalone pisemnie
7. Stanowiska urzędowe zajmowane są na mocy dobrowolnej umowy.

W tym ujęciu biurokracja czy „biurokratyzacja” oznaczałaby wzrost władzy zawodowych administratorów w stosunku do innych grup i kategorii ludności.

Max Weber stoi na stanowisku, że ścisłe przestrzeganie przepisów jest warunkiem efektywności. Bardziej współcześni nam autorzy zajmujący się

²⁶ *Organizacja centralnych władz administracyjnych*. Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1933. t. XI, Warszawa 1933.

administracją publiczną i przemysłową wykazali, że ściśle i bezwzględne przestrzeganie przepisów staje się raczej - z punktu widzenia celu, który dzięki stosowaniu tych przepisów ma być osiągnięty - czynnikiem hamującym aktywność. Właśnie dla takiej postawy Marshall Dimmock zarezerwował nazwę „biurokracja”. Tak pojęta biurokracja jest jego zdaniem sprzeczna z efektywnym zarządzaniem, które możliwe jest tylko wówczas, gdy kierownicy wszystkich szczebli rozumieją główny cel działania organizacji i starają się rzeczywiście go osiągnąć, gdy rozumieją związek zachodzący między zadaniami cząstkowymi a celem zasadniczym i gdy są gotowi nagiąć trochę przepisy przystosowując je do potrzeb nieprzewidzianych okoliczności. Zdolność efektywnego działania zależy raczej od optymalizacji a nie od maksymalizacji sztywności przepisów²⁷.

W pismach politycznych, jak się okazuje, Weber zbliżał się do takiego poglądu ostro krytykując pracę niemieckich służb państwowych, używał nawet pod ich adresem pojęcia biurokracji w potocznym, ujemnym sensie tego słowa. Ukazywał, że państwo niemieckie łączy w sobie efektywność działania z wielką głupotą kierownictwa. Ten stan przypisywał występowaniu rządów tych, którzy dostali się na szczyt hierarchii w wyniku selekcji preferującej awans głupców i pochlebców. Jako przykład szkoły podejmowania mądrych decyzji podawał debaty w parlamencie brytyjskim. Weber nie był więc pochlebcą administracji niemieckiej, jak niektórzy twierdzą, choć może niektóre z jego twierdzeń prowadzić mogą do takich interpretacji²⁸.

Zarówno w studiach historycznych, jak i porównawczych, a także w komentarzach bieżących, Weber zawsze zwracał uwagę na funkcję, status i władzę urzędników, na sposób ich doboru, kształcenia, wynagrodzenia, wreszcie na etos ich działania. Jego ogólne studia o biurokracji pozostają przykładem szerokich porównawczych analiz systemów administracyjnych, warunków ich rozwoju i efektywności. Maurycy Jaroszyński²⁹ stwierdza, że w znaczeniu urzędnictwa zawodowego biurokracja jest zjawiskiem zupełnie naturalnym. Biurokracja według niego czy też ściślej mówiąc biurokracyzm, to również pewne ujemne metody działania, do których szczególną skłonność wykazuje zawodowe urzędnictwo. Zjawisko biurokracji występuje wszędzie, gdziekolwiek mamy do czynienia ze zorganizowanym działaniem jakiejś większej zbiorowości. Systemem biurokratycznym jest państwo, rząd, związki zawodowe i wielkie organizacje społeczne oraz samorządy.

Funkcje administrowania na pewnym poziomie wymagają specjalnych umiejętności, a tym samym odpowiedniego przygotowania teoretycznego i praktycznego. Zawód urzędnika jak każdy zawód, ma swoje zniekształcenia i wypaczenia. Największą i ze stanowiska społecznego najbardziej niebezpieczną chorobą zawodowej biurokracji jest właśnie jej biurokracyzm. Polega on przede

²⁷ S. Andreski, *Maksa Webera...*, dz.cyt., s. 137.

²⁸ Tamże, s. 138.

²⁹ Por. M. Jaroszyński, *Zagadnienie samorządu*, „Państwo i Prawo”, 1974, z. 6, s.11.

wszystkim na wykonywaniu funkcji urzędowych jako sztuki dla sztuki, jakby celem danej czynności była ona sama i jej wykonanie według wszelkich prawideł zawodowych a nie zaspokojenie jakiejś ważnej uznanej przez prawo potrzeby społecznej³⁰.

Max Weber doskonale zdawał sobie sprawę z tego, że machina urzędnicza, zwana przez niego biurokracją, jest narażona na wady. W literaturze istnieje podejście, które stwierdza, że właśnie taką wadliwą, w której są rozmaite usterki i zaburzenia, biurokrację można by określić zwrotem „biuropatia”³¹. Jakie cechy tworzą więc administrację niezdolną do zbiorowego działania? Przykładami takich cech są: apatia, lenistwo, niekompetencja, niesubordynacja, łapownictwo, wewnętrzne skłócenie i intrygi, nieprzestrzeganie przepisów, rozrost personelu daleko poza potrzeby niezbędne do realizacji deklarowanego celu, mnożenie rozmaitych formularzy, a głównie służy dostarczeniu zajęcia dla nadmiernie rozrośniętego personelu, unikanie osobistej odpowiedzialności i osobistego podejmowania decyzji, sztywne i bezmyślne stosowanie przepisów bez zwracania uwagi na cele, którym mają one służyć, a nawet bez ich zrozumienia, brak kontroli nad władzą urzędników³².

Znajomość możliwości wad, na jakie narażona jest biurokracja, nie spowodowała u Maksa Webera odejścia od podjętej przez siebie decyzji forsowania idealnego typu biurokracji:

Czysto biurokratyczny typ administracji [...] zapewnia - z czysto technicznego punktu widzenia osiągnięcie najwyższego stopnia sprawności i jest w tym sensie najracjonalniejszym ze znanych sposobów sprawowania władzy nad ludźmi. Przewyższa on inne typy pod względem precyzji, trwałości, dyscypliny, niezawodności [...]. Przewyższa on także inne typy ze względu na dużą sprawność i zasięg działania oraz możliwość zastosowania do realizacji wszelkiego rodzaju zadań administracyjnych [...]. Z formalnego i technicznego punktu widzenia administracja biurokratyczna jest zawsze najbardziej racjonalna [...]. Wybór istnieje tylko między biurokracją a dyletantyzmem w dziedzinie administracji³³.

Max Weber - jako człowiek bardzo wszechstronny mając w kręgu swego zainteresowania również i politykę³⁴, dążył do jasnego rozgraniczenia sfery jej aktywności od pojęcia administracji bezpośrednio powiązanej z władzą państwową. Prof. Andrzej Sylwestrzak, przedstawia tu spekulacje Webera następująco³⁵: jeśli zadaniem polityki jest wyznaczanie nowych celów działalności państwowej, to

³⁰ Tamże, s.11.

³¹ S. Andreski, *Maxa Webera...*, dz.cyt., s. 135.

³² Por. stanowisko M. Szerera, *Sprawa urzędnicza w demokracji*, Warszawa 1925, s. 110, 117-118. 128; tamże, *O naprawę stanu urzędniczego*, Warszawa 1923, s. 25-28.

³³ M. Weber, *Typy władzy prawomocnej*, [w] *Twórcy naukowych podstaw administracji. Wybór pism*, wyd. J. Kurnal, Warszawa 1972, s. 330-331.

³⁴ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1989.

³⁵ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1994, s. 395-396.

celem administracji jest ich urzeczywistnienie. Polityka posiada twórczy charakter działania, podczas gdy administracja zachowuje się „odtwórco”. Polityka działa w głębszej perspektywie przyszłościowego widzenia celów państwowych, administracja urzeczywistnia cele bieżące, prawnie uregulowane i na ogół powszechnie znane. Polityka w swych decyzjach nawiązuje do ogólnych tendencji kształtowania się życia społecznego, podczas gdy administracja funkcjonuje w granicach określonego schematu proceduralno-kompetencyjnego. Polityka działa w sposób wysoce „zindywidualizowany”, a administracja opiera się na bezosobowości. Polityka postępuje zgodnie z własną wolą, natomiast administracja jest wykonawcą woli cudzej. Polityka uświadamia sobie odpowiedzialność w kategoriach niezwykle szerokich, np. przez historię, sumieniem, przyszłymi pokoleniami, podczas gdy administracja ponosi konkretną odpowiedzialność prawno-dyscyplinarną, wynikającą z przepisów prawa. O ile administracja opiera się na podziale kompetencyjnym, rzeczowym, terenowym czy specjalizacyjnym, o tyle politykę charakteryzuje brak wyraźniejszych granic działania czy podziału kompetencji lub specjalizacji.

Weberowska koncepcja typów panowania

Jedną z najbardziej cennych zasług Webera dla nauki było wzmocnienie metodologii nauk społecznych. Poprzez odrzucenie pozytywistycznej koncepcji nauk społecznych jako nauk przyrodniczych (reprezentowanej na przykład przez A. Comte'a) zalecał on nadanie naukom społecznym ścisłego i obiektywnego charakteru. Mogło mieć to miejsce dzięki opracowaniu specyficznej dla tych nauk metodologii oraz filozofii nauki. Z koncepcją typów idealnych Webera wiążą się typy prawomocnego panowania. Wprowadzał on pojęcie typu idealnego przy okazji analizy biurokracji, lecz także rozpatrując typy przywództwa czy też typy idealne postaw religijnych³⁶.

Wydaje się, co podkreślają autorzy monografii *Typy idealne panowania*. Założenia epistemologiczne i metodologiczne, że Weberowska wykładnia czystych typów panowania przedstawia w historycznej perspektywie proces racjonalizacji, jaki był stosowany podczas uprawomocniania systemów politycznych. Legalność, którą można byłoby wywieść z tej racjonalności w typie wzorcowym nie może być jednak pojmowana jako samoistne źródło prawomocności panowania, bo sama wymaga procesu legitymizacji³⁷.

Biurokracja nie jest osadzona w próżni, lecz działa w bardziej lub mniej racjonalnym społeczeństwie. Każde społeczeństwo podlega jakiejś władzy. Panowanie to nic innego, jak szansa posłuszeństwa jakiejś grupy obywateli wobec określonych rozkazów. Weber przedstawia typologię idealnej legitymizacji władzy, czystego panowania. Zgodnie z myślą Webera można więc mówić o trzech rodzajach panowania, czy też po prostu trzech rodzajach władzy, a mianowicie

³⁶ Zob. szerzej P. Załęski, *Typy idealne w socjologii religii Maxa Webera. Analiza struktury kategoryzującej pole religijne*, „Kultura i Społeczeństwo”, 2003, nr 1.

³⁷ Por. M. Augustyniak, P. Polaczuk, *Typy idealne panowania...*, dz.cyt., s.232.

władzy racjonalnej, tradycyjnej i charyzmatycznej. Każdy z tych typów zakłada związek z odmienną strukturą społeczną grupy, która zarządza oraz użycie różnorodnych środków zarządzania.

Idąc za rozumowaniem Maksa Webera, najczystszy typem panowania racjonalnego jest władza biurokratyczna³⁸. Panowanie racjonalne będące panowaniem legalnym dokonuje się na mocy ustanowienia. Uczony odwołuje się tutaj do prawomocnych struktur, które regulują relacje zachodzące pomiędzy uczestnikami danego związku politycznego. System prawny składa się oczywiście z abstrakcyjnych reguł, które są stosowane w konkretnych przypadkach przez wymiar sprawiedliwości. Administrowanie z kolei jest pojmowane jako racjonalna troska „o wskazywane przez te porządki związku interesy, w granicach wyznaczonych przez reguły prawne, i zgodną z ogólnymi zasadami, aprobowanymi, lub przynajmniej nie dezaprobowanymi, przez porządki związku”³⁹. Prawomocność władzy legalnej ma swoje korzenie w wierze w legalność ustanawianych porządków. Silnie eksponuje przy tym Weber aspekty formalne w konstrukcji panowania legalnego: „kwintesencja norm obowiązujących niezależnie od wszelkiego pozytywnego prawa i mających wobec niego prymat, które w swej godności nie zyskują dzięki arbitralnemu ustanowieniu, lecz przeciwnie, uprawomocniają dopiero jego wiążącą moc”⁴⁰. Zespół zarządzający wybierany drogą mianowania bądź wyborów może swobodnie tworzyć prawo i zmieniać je za pomocą poprawnego formalnie ustawodawstwa.

Charakteryzując Weberowskie ujęcie typu racjonalnego, należy zauważyć, że przy tym typie panowania mamy do czynienia z obowiązkiem podporządkowania zarówno przez podlegające przywódcy podmioty jak i przywódcy określonym procedurom prawnym, gdyż tak nakazuje bezosobowy porządek prawny.

Następnym Weberowskim typem panowania jest panowanie tradycyjne. Ten typ panowania jest związany w dużej mierze z wiarą w świętość ustanowionych od dawna porządków i potęgi panujących. Pozycja przywódców społecznych jest wskazana przez utrwaloną w świadomości społecznej tradycję. W rządzonej społeczności zakorzeniona jest jednakże swoista godność osobista związana z pojmowaniem określonych ról społecznych. Wzajemne relacje między władzą a społeczeństwem mają uświęcone tradycyjnie granice, których przekroczenie może budzić opór i lęk. Poddany słuch swego pana ze względu na jego powagę, przez szacunek. Ta hierarchiczna struktura może jednakże zostać załamana poprzez nadawanie przywilejów wybranym grupom a władca może kierować się osobistym nastawieniem czy uprzedzeniami w stosunku do

³⁸ Aczkolwiek w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na pewne wątpliwości połączone z interpretacją biurokracji jako systemu związanego ściśle z panowaniem legalnym, podnosząc, że charakteryzowana przez Maksa Webera biurokracja nie odnosi się tylko do idealnego typu panowania legalnego, gdyż zasady jej funkcjonowania i organizacji sprawdzają się również dobrze w innych scentralizowanych obszarach administracyjnych, jak np. wojsko czy prywatna działalność gospodarcza.

³⁹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 160.

⁴⁰ Tamże, s.161.

poddanych. Biurokratyczne pojęcie kompetencji zastępuje tu ograniczony zakres zarządzania, przy czym granice wyznacza tu konkurencja piastujących urzędy.

Ostatnim typem czystego panowania z triady Webera jest panowanie charyzmatyczne. W tym przypadku konieczne są wręcz zdolności „magiczne” władcy ustanowione na mocy uczuciowego wręcz oddania się poddanych osobie władcy. Przywódca charyzmatyczny to ktoś, kto dysponuje zdolnością do przekonania poddanych, co do swej wielkości. Zespół zarządzający posiada charyzmę, jakieś niecodzienne cechy, które świadczą o jego wielkości. Nie ma tu potrzeby jakiegokolwiek instytucjonalnego wsparcia rządów, a charyzma ujmowana jest jako swoisty dar zjednywania poddanych. Specyfika tworzenia aparatu administracyjnego przy tym typie panowania najprawdopodobniej stwarza pewne problemy i nie jest trwała, gdyż i sam rodzaj panowania nie ma charakteru trwałości.

Zakończenie

Pojęcie racjonalnego działania jest według Maksa Webera swoistym kluczem do zrozumienia procesu racjonalizacji kultury zachodniej. W jednym ze swych dzieł - „Etyka protestancka a duch kapitalizmu” - zaprezentował pogląd, że etyka była źródłem ekonomicznej przewagi krajów protestanckich nad katolikami. To dość dyskusyjne twierdzenie spotkało się później z krytyką. Weber stawiał tezę, że owa racjonalizacja działań jest niszczeniem świata opartego na micie, zabobonie i magii. Proces ten był określany przez uczonego jako „odczarowywanie świata”. Wyrazem tych właśnie przekonań było rozumowanie nad biurokracją.

W pracy urzędnika administracji publicznej splatają się reguły prawne i moralne. Od początku lat osiemdziesiątych XX w. można zauważyć wzrost zainteresowania etyką urzędniczą na arenie międzynarodowej. W Polsce dość głośno na ten temat zaczyna się mówić w latach osiemdziesiątych. Definicji etyki pracownika administracji podejmowali się m.in. B. Kudrycka, J. Łętowski, S. Kowalewski, M. Michalik⁴¹. Reglamentacja prawna zjawiska nadużycia kompetencji przez urzędnika stała się tak skomplikowana, nieczytelna i regulowana przepisami różnorodnych gałęzi prawa, że trudno było ją wyeliminować. Niezbędnym stało się więc poszukiwanie modelu, który pasowałby do zmian ustrojowych, które zaszły w Polsce pod koniec XX w.⁴² W literaturze przedmiotu niejednokrotnie zwracano uwagę na konieczność wypracowania pewnych mechanizmów i jasno sprecyzowanych granic podczas realizacji funkcji publicznych przez urzędników państwowych różnego szczebla. Niezbędnym stało się poszukiwanie nowego modelu, który pasowałby do zmian ustrojowych w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX w. Podnoszono również uwzględnienie zagadnień etycznych w czasie praktyki administrowania. Kompleksowa reforma administracji publicznej została przeprowadzona zarówno w aspekcie stosowania prawa, jak też

⁴¹ Zob. np. B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Warszawa 1996, s.43-44; J. Łętowski, *Administracja i obywatele*, „Państwo i Prawo”, 1984, z.8, s.19;

⁴² Zob. np. B. Kudrycka, *Nadużycie funkcji publicznej przez urzędnika*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, nr 5, s.32.

pod względem organizacyjnym i proceduralnym. Zasady etyki służby publicznej objęły między innymi traktowanie urzędu publicznego jako służby w interesie publicznym, niezależne i obiektywne rozpatrywanie spraw, pogłębianie zaufania do urzędów publicznych czy ponoszenie odpowiedzialności przed obywatelami.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że w czasach współczesnych biurokracja okazuje się najbardziej sprawnym środkiem urzeczywistnienia zadań państwowych. Badania historyczne przekonują o społecznej wartości i trwałości struktur biurokratycznych, doprowadzonych przez część państw do swoistego perfekcjonizmu. Weberowskie aspekty metodologiczne pozostawiają pewne pytania i niejasności, a pojęcie typu idealnego budzi liczne kontrowersje przede wszystkim w aspektach dotyczących jego logicznej struktury, lecz koncepcja Maksa Webera dotycząca organizacji korpusu urzędniczego zdaje się być ponadczasowa. W znaczący sposób wpłynął Max Weber na europejską myśl w sferze budowania nowoczesnej administracji państwowej w XX w.

Summary

Edyta Sokalska

Bureaucracy in the perception of Max Weber

The author, on the basis international literature, shows the different perceptions of bureaucracy and work of Max Weber. Finally, it states that in modern times the bureaucracy turns out to be the most efficient means of accomplishment of the tasks of state. Historical research argue about the social value and durability of bureaucratic structures, escorted by some countries to specific perfectionism. Weber's methodological aspects leave some questions and uncertainties, and the concept of an ideal type arouses much controversy especially in aspects of its logical structure, but the concept of Max Weber on the organization of the clerical body seems to be timeless. Max Weber, a significant influence on European thought in the sphere of building a modern state administration in the twentieth century.