

Lucyna Drenda

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

BIUROKRACJA A WOLNOŚĆ SPOŁECZEŃSTWA W SYSTEMIE RYNKOWYM

Wprowadzenie

Współczesne społeczeństwa funkcjonujące w ramach gospodarki rynkowej są jednocześnie „organizacjami społecznymi” i „społeczeństwami organizacji”. Oznacza to, iż są one tworami wewnątrznie zintegrowanymi, które wytworzyły wielką mnogość powiązań między jednostkami wchodzącymi w ich skład. Sposób, w jaki funkcjonuje dany organizm społeczny jest natomiast zbieżny z warunkami ekonomicznymi, determinującymi typy rodzących się wewnątrz organizmu powiązań.

Celem poniższego artykułu jest udowodnienie zależności między rozwojem typowego dla systemu rynkowego paradygmatu racjonalności a zasadami organizacji życia społecznego. Tezą natomiast jest założenie, iż biurokracja¹ jako system podstawowych reguł instytucjonalnych i ram działania jest niezbędna do właściwego korzystania z wolności gospodarczej, jaką daje kapitalizm, jednocześnie chroniąc społeczeństwo przed destrukcyjnymi zapędami poszukujących zysku jednostek.

1. Problem motywacji w społeczeństwie

Różnorodność stanowi pierwszorzędną cechę społeczeństw określanych jako struktury zatomizowane. Pojęcie to weszło do powszechnego użytku w okresie narodzin postindustrializmu, mając do odegrania ważną rolę – odwrócenia uwagi od problemu szablonowości i przewidywalności. Niezależność, odrębność oraz priorytetowość zaspokajania własnych potrzeb stały się „fałszywym sztandarem”, który miał utwierdzać jednostki w przekonaniu, iż przynależność do społeczeństwa zapewnia przede wszystkim korzyści. Obowiązki były lokowane

¹ Biurokracja – forma organizacji mająca realizować najpełniej postulatory instrumentalnej racjonalności, efektywności i bezosobowości.

niejako na dalszym planie w celu wyeksponowania jednokierunkowych powiązań na linii jednostka-społeczeństwo. W rzeczywistości jednak organizm społeczny jest oparty na rozbudowanej sieci połączeń i więzi. Walka o zaspokajanie własnych potrzeb została natomiast wbudowana w powyższy mechanizm jako element scalający zbiorowość ludzką. Tym samym dla poszczególnych podmiotów niemożliwym jest obecnie oddzielenie własnych elementów indywidualności od indywidualizujących nawyków gromadnych. Im wyższy poziom rozwoju społecznego, tym większą wagę przykłada się do racjonalizacji warunków egzystencji oraz przeciwdziałania dehumanizacyjnym konsekwencjom kierowania ludźmi. Industrializacja oraz urbanizacja przytłoczyły społeczeństwa jakościową i ilościową zmianą warunków, z którymi nie były sobie one w stanie poradzić. Proces planowania oraz rozwój socjotechnik doprowadził jednak do złagodzenia ubocznych konsekwencji rozwoju. Współczesne społeczeństwa są społeczeństwami planowanymi, mimo szerokiej możliwości podejmowania samodzielnych decyzji. Konformizm przestał być wynikiem bezkompromisowego procesu narzucania i urabiania. Obecnie jest wynikiem właściwej polityki inwestycyjnej oraz efektywnych kampanii, u podłoża których leżą badania statystyczne².

Podobnemu przeistoczeniu uległ system budowania sfery motywów skłaniających ludzi do pracy, stając się jednym z podstawowych przedmiotów manipulacji psychologicznych i społecznych. Na przełomie XIX i XX w. Max Weber zwrócił uwagę na dużą różnorodność motywów podejmowania pracy zarobkowej, w tym na różnice wynikające z przynależności do konkretnej klasy. Motywy podejmowania pracy przez jednostki przynależące do poszczególnych klas dotyczyły w przypadku proletariatu uzyskania poczucia bezpieczeństwa i stabilności, natomiast w klasach średnich skupiały się na możliwościach osiągnięcia większej władzy, prestiżu oraz satysfakcji połączonej z poczuciem własnej wartości. Weber zwrócił także uwagę na siłę sprawczą, jaką posiada kapitalizm w kształceniu na drodze ekonomicznego doboru jednostek potrzebnych mu z punktu widzenia jego rozwoju. Motywy podejmowania działalności wyrastające jedynie z chęci zaspokojenia własnych potrzeb były nieefektywne oraz doprowadzały do ciągłego hamowania akumulacji kapitału. Tradycjonalizm ekonomiczny był przyczyną oporu, jaki stawiały nie tylko masy pracujące, ale także przedsiębiorcy przyzwyczajeni do gospodarki, służącej zaspokajaniu ograniczonych potrzeb, którym obca była „propaganda zysku i rozwoju”. Kapitalizm w celu ugruntowania swojej pozycji potrzebował elastycznych względem warunków zewnętrznych podmiotów, skłonnych zaakceptować motyw zarabiania jako przewodni dla wszystkich podejmowanych działań³. W XX w. okazało się, że w wielu społeczeństwach dokonał się bardziej równomierny podział dóbr, natomiast organizm społeczny stał się tworem pod pewnymi względami dość

² K. Mannheim: Człowiek i społeczeństwo w dobie przebudowy. PWN, Warszawa 1974, s. 466.

³ M. Weber: Etyka protestancka a duch kapitalizmu. Wydawnictwo TEST, Lublin 1994, s. 52.

jednolitym. Wpływ warunków zewnętrznych jako pobudek do działania znacznie osłabł. Jednocześnie efektywność technik sterowania zachowaniami jednostek stała się tym istotniejsza, im obywatele współczesnych społeczeństw uzyskali więcej wolnego czasu oraz energii do zagospodarowania⁴.

Obecnie metody kontroli przybierają formę oddziaływań bezpośrednich i pośrednich. Do pierwszej kategorii należą tendencje wychowawcze oraz panujące zwyczaje, natomiast do form pośrednich zalicza się kontrolę zorganizowaną na poziomie grupowym. Kontrola o charakterze pośrednim opiera się na kwestiach centralizacji i decentralizacji. Centralizacja jest konieczna w związku z powstaniem dużych skupisk ludzkich, natomiast decentralizacja wiąże się z ogólną tendencją do ochrony osobowości. Zarówno w przypadku społeczeństwa masowego, jaki i pomasowego⁵ nadrzędnym czynnikiem scalającym jest „szybka integracja emocjonalna”. W ten sposób jest osiągnięta harmonia konformizmu i kooperacji z doraźnym zarządzaniem na wyższym szczeblu organizacji.

2. System rynkowy a rozwój społeczny

Spółeczeństwo zapewniające poziom życia powyżej minimalnych wymogów przetrwania, pozwala jednostkom na wybór własnej ścieżki spośród wielu alternatyw⁶. Rozwój gospodarczy, który pośrednio umożliwia ewolucję pojedynczych podmiotów wymaga jednak także zaangażowania tychże jednostek w celu podtrzymywania warunków prorozwojowych⁷. Kluczową rolę w tej zależności pełni podział pracy, którego ogromne znaczenie podkreślali ekonomiści klasycy. Specjalizacja w ramach podziału pracy dawała możliwość pełnego wykorzystania posiadanych przez jednostkę predyspozycji, a co za tym idzie pozwalała stać się w pełni istotą ludzką. Dodatkowo specjalizacja oraz zróżnicowanie podmiotów pod względem jakościowym umożliwiają zacieśnianie współpracy, która objawia się większą produktywnością i zapewnia lepsze warunki do dalszego rozwoju gospodarczo-społecznego⁸. Wstępnym warunkiem, któremu musiało sprostać społeczeństwo na drodze do wprowadzenia efektywnego podziału pracy, było zaakceptowanie utylitarystycznego aksjomatu o dąże-

⁴ K. Mannheim: Op. cit., s. 469.

⁵ Społeczeństwo masowe jest związane z procesami industrializacji i urbanizacji, w którym aktywność zbiorowa jest powszechną formą życia społecznego, natomiast większość jednostek to bierni odbiorcy kultury masowej. Podstawę społeczeństwa pomasowego stanowi funkcjonalna wolność wyboru oraz tendencja do służenia jednostkom zgodnie z ich indywidualnymi upodobaniami (ang. customization).

⁶ M.N. Rothbard: Egalitaryzm jako bunt przeciw naturze. Fijor, Warszawa 2009, s. 314.

⁷ W. Röpke: Economics of the Free Society. Henry Regnery Company, Chicago 1963, s. 3.

⁸ L. von Mises: Socialism: An Economic and Sociological Analysis. Yale University Press, New Haven 1951, s. 292.

niu do stanu maksymalnego zadowolenia. Tym samym dzięki korzyściom, jakie płyną ze współpracy i wymiany, podział pracy stał się środkiem *par excellence* zbiorowej akumulacji dóbr⁹.

Ludwig von Mises twierdził, iż kapitalizm jest systemem, który dzięki funkcji wszechwładnego konsumenta awansuje każdego członka społeczeństwa, dając mu możliwość decydowania o ilości i jakości produkcji. Nawet biznes, który pozwala osiągnąć największe zyski, bezpośrednio i pośrednio służy masom, traktując podaż dóbr luksusowych siłą rzeczy jako zjawisko marginalne. Kapitalizm gwarantuje sukces tylko tym producentom, którzy w najlepszy i najtańszy sposób zaspokajają potrzeby konsumentów. Dodatkowo Mises podkreślał, że kapitalizm wyposażył masy w swoistą władzę oraz umożliwił życie na poziomie, który przed jego narodzinami był dostępny tylko garstce najbardziej uprzywilejowanych. Poczucie mimowolnego niespełnienia czy nieszczęścia wynika według niego z natury ludzkiej oraz ze skłonności do permanentnego zgłaszania nowych potrzeb, utrzymującej tym samym jednostki w ciągłym stanie niedosytu. Mises zwracał przy tym uwagę, że sukces nie może być przywilejem każdego, natomiast stawianie kapitalizmowi zarzutu braku sprawiedliwości było według niego absurda i świadczyło o nieumiejętności pogodzenia się z rzeczywistością oraz niedoskonałością materiału ludzkiego. Gospodarka rynkowa w sposób ciągły poprawia byt całego społeczeństwa, udowadniając tym samym, że ujemna korelacja między biednymi i bogatymi jej nie dotyczy. Przyczyną biedy jednych nie jest rosnące bogactwo drugich, ponieważ rynek zaspokajając potrzeby wielu podmiotów jednocześnie nagradza nadzwyczajnymi zyskami wybrane jednostki. W przeciwieństwie do społeczeństw stanowych, w których obowiązywała rutyna, a odchylenia od tradycyjnych wzorców nie spotykały się z entuzjazmem, kapitalizm daje możliwość podjęcia inicjatywy, wykazania się pomysłowością, uzależniając powodzenie jedynie od akceptacji konsumentów¹⁰.

Joseph A. Schumpeter pisał o ewolucyjnym charakterze kapitalizmu, który jest stanem permanentnej zmiany gospodarczej. Brak stacjonarności kapitalizmu nie wynika z faktu zmienności otoczenia społecznego czy przyrodniczego ani także z tendencji akumulacyjnych w odniesieniu do kapitału czy ludzi. Katalizatorami ciągłego rozwoju są przede wszystkim konsumpcjonizm oraz tworzenie nowych form przemysłowej organizacji¹¹. Proces „twórczego burzenia” ma dla kapitalizmu zasadnicze znaczenie. Uwidacznia on nieustanną mutację oraz wewnętrzną rewolucję struktury gospodarczej. Schumpeter uważał, że ludzkość zawdzięcza umiejętność racjonalnego myślenia konieczności ekonomicznej. Na skutek zmagania się z zadaniami ekonomicznymi możliwe było wykształcenie u większości członków cywilizowanych społeczeństw nawyku racjonalnego

⁹ R. Boudon: Logika działania społecznego. Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2009, s. 141.

¹⁰ L. von Mises: Mentalność antykapitalistyczna. Arcana, Kraków 2005, s. 47.

¹¹ J.A. Schumpeter: Kapitalizm, socjalizm, demokracja. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 101.

zachowania. Na użytek swoich wywodów Schumpeter użył sformułowania, iż „wzorzec ekonomiczny jest matrycą logiki”. Głównym argumentem popierającym powyższą tezę jest ilościowy charakter typowy dla sfery ekonomicznej. Dodatkowo jest on wspierany przez pozbawioną emocji monotonię w procesie pojawiania się oraz zaspokajania potrzeb, skądinąd będącą również racjonalnym nawykiem. Podniesienie jednostki pieniężnej do rangi jednostki obrachunkowej, rozwój zmatematyzowanej nauki doświadczalnej oraz powstanie narzędzi racjonalnego rachunku kosztów i zysków przyczyniły się między innymi do rozpowszechnienia postawy racjonalistycznego indywidualizmu, który był w stanie realizować proces „twórczego burzenia”¹². Schumpeter twierdził, że wszelkie cechy i osiągnięcia nowoczesnych cywilizacji są bezpośrednimi lub pośrednimi efektami nastania systemu kapitalistycznego¹³, łącznie z przywilejem swobody umysłu i ciała przysługującego wszystkim jednostkom. Powstanie ustawodawstwa socjalnego oraz zmiany instytucjonalne korzystne dla mas były możliwe dzięki przekonaniom wyrosłym na racjonalnych podwalinach kapitalistycznego myślenia i działania. Zmiany, jakie zachodzą w procesie myślenia jednostek gospodarujących w dłuższej perspektywie przekładają się na metody realizacji wyznaczonych celów, a następnie na samą strukturę celów¹⁴.

3. Kapitalizm a biurokracja

Jednym z podstawowych celów współczesnej organizacji społecznej jest skonstruowanie takiego zespołu czynników ekonomicznych, który umożliwiłby koordynację oraz kształtowanie działań ludzi. Powinni oni kierować swoje zaangażowanie w kierunkach strategicznych dla ogólnego rozwoju gospodarczo-społecznego. Świadomość, iż wieczna natura ludzka nie istnieje i że jest ona determinowana przez aktualny układ społeczno-historyczny, pozwoliła na uruchomienie mechanizmów, eliminujących sprzeczności oraz tarcia, zaburzające harmonijny rozwój społeczeństwa. Problem kontroli społecznej pojawił się wraz z przemianami, jakie na przełomie XVIII i XIX w. dotknęły ustrój demokratyczny oraz sformułowaniem doktryn, które na użytek kształtującej się gospodarki rynkowej zaczęły zaprzeczać istnieniu konfliktu między działaniami egoistycznymi a zorientowanymi na dobro wspólne¹⁵. W momencie gdy doszło do przewartościowania ustroju demokratycznego i zaczął on faktycznie odzwierciedlać interesy społeczeństwa masowego, wówczas z jednej strony stał się bardziej

¹² Ibid., s. 152.

¹³ Nowoczesna medycyna, higiena oraz system oświaty w poglądach Schumpetera uchodzą za produkty uboczne procesu kapitalistycznego.

¹⁴ J.A. Schumpeter: Op. cit., s. 157.

¹⁵ U. Marti: *Niedotrzymana obietnica demokracji*. Książka i Prasa, Warszawa 2010, s. 29.

efektywny, natomiast z drugiej zaczął być w większym stopniu targany przez sprzeczne emocje (Scheler) i interesy. Ze względu na mnogość różnorodnych grup interesów wchodzących w skład społeczeństwa, a także nierównomierny rozkład tendencji do racjonalnego i odpowiedzialnego myślenia, koniecznym było wprowadzenie mechanizmów, które byłyby w stanie zapanować nad samo-destrukcyjnymi zapędami mas. Dwiema głównymi metodami monopolizacji władzy społecznej we współczesnych społeczeństwach są rządy ekspertów oraz biurokracja. Pierwsza z metod jest oparta na tendencji do zawężania kwalifikacji oraz postępującej specjalizacji, co ma swoje uzasadnienie w postępie naukowym¹⁶. Biurokracja jest natomiast procesem koncentracji czynności administracyjnych, pozostającym poza podziałami społecznymi, co ma zapewnić mu właściwy dystans i możliwość podejmowania decyzji w zgodzie ze sprawiedliwością ogólnospołeczną.

Biurokracja zrodziła się nie tylko z ilościowego przeskoku w historii formowania się społeczeństwa, ale także jest powiązana z instytucjami równości i bezosobowości. Z jednej strony eliminuje ona problem arbitralności oraz instytucjonalizuje pewne ludzkie odruchy, czyniąc z nich klarowny system praw i obowiązków, natomiast z drugiej poddaje jednostki określonym łańcuchom „czynności”, które mogą nosić znamiona dehumanizacji. Poza kontrolą nad społeczeństwem w odniesieniu do jego cech ilościowych, biurokracja daje możliwość osiągnięcia obiektywnej sprawiedliwości, niezbędnej w przypadku wszystkich form społeczeństwa hierarchicznego. W społeczeństwie zbiurokratyzowanym lub masowym nie ma miejsca na działania żywiołowe, oparte na entuzjazmie, gdyż zagrażają one sprawnemu funkcjonowaniu całego mechanizmu. Szanse na przetrwanie mają tylko te działania, które zostaną sformalizowane przez określone struktury organizacyjne lub będą w sposób ciągły wznawiane przez samą strukturę. Współczesne społeczeństwa muszą pogodzić się z koniecznością precyzyjnej organizacji, tworzonej m.in. na rzecz zaspokajania potrzeb ich członków. Dodatkowo więź współdziałania, w jaką wpleceni są ludzie, motywuje ich do jak największej sprawności w działaniu oraz podporządkowania się społecznemu mechanizmowi realizowania koncepcji dobrej organizacji. Ścisłe powiązania między podmiotami mają przyczyniać się do tego, aby bliska współpraca zapewniała realizację wspólnych celów¹⁷.

Max Weber stworzył kompleksową analizę powstającej za jego życia biurokracji. Z administracyjnego punktu widzenia jedną z pobudek rozwoju biurokracji było rozszerzenie oraz rozwój zakresu zadań w ramach społeczności. Narastanie poczucia subiektywnej niezbędności zorganizowanej i zbiurokratyzowanej troski o potrzeby życiowe, podlegające nieustannemu procesowi redefiniowania stało się

¹⁶ K. Mannheim: *Op. cit.*, s. 68.

¹⁷ T. Kotarbiński: *Dzieła wszystkie. Prakseologia. Część I.* Wydawnictwo PAN, Warszawa 1999, s. 448.

podstawą zwiększania zakresu biurokracji jako funkcji rosnącego posiadania. Tendencja do konsumpcji na pokaz oraz konieczność zapewnienia pokojowych warunków życia stały się podwalinami dążenia do ustanowienia biurokracji jako gwaranta porządku i pokoju¹⁸. Z punktu widzenia dążeń demokratycznych formalna i racjonalna administracja miała być gwarancją równości wobec prawa oraz zabezpieczeniem przed arbitralnością decyzji.

Poza wzrostem uposażenia obywateli, którzy byli w stanie utrzymać biurokratyczną maszynę ze wszystkimi jej ekonomicznymi skutkami w postaci koniecznych do poniesienia wydatków, biurokracja była także efektem zniwelowania ekonomicznych i społecznych różnic. Demokracja jest systemem, który działa na podstawie abstrakcyjnej reguły powszechnej równości wobec prawa. Aby mógł on funkcjonować w rzeczywistości, potrzebuje mechanizmów, które będą w sposób ciągły egzekwować działanie reguł. Dodatkowo biurokracja stała się gwarantem odejścia od sposobu załatwiania spraw publicznych jako zła koniecznego związanego z zajmowaniem społecznie wyeksponowanych stanowisk. Jako bezosobowy twór dała możliwość przekształcenia mniej lub bardziej uporządkowanych działań wspólnotowych w racjonalne i uregulowane działanie stowarzyszone¹⁹. Biurokracja „zaprzęga” ludzi w niej pracujących do działań na rzecz wspólnych interesów zbiorowości, tworząc syntezę fachowych i powtarzalnych czynności. Jednocześnie zwiększanie zależności materialnej mas od biurokratycznego uporządkowania oraz kapitalistycznej organizacji doprowadziło do przekonania, że wyeliminowanie tych czynników byłoby działaniem destrukcyjnym dla całego systemu. Jest to spowodowane m.in. tym, iż większość ludzi ma naturalną skłonność do wykonywania powtarzalnych czynności oraz przestrzegania utartych norm i wytycznych²⁰.

Podsumowanie

System określania motywów oraz sterowania psychologią jednostki, które mają bezpośredni wpływ na zachowania mas, stały się kluczowymi elementami relacji między rynkiem a społeczeństwem w XX w. Narodziny społeczeństwa demokratycznego w jego współczesnym kształcie wiążą się z wieloma zagrożeniami, które wcześniej ze względu na mniejszą liczbę relacji między jednostkami nie istniały. Neutralizacja emocjonalnych i irracjonalnych posunięć jest konieczna ze względu na silną zależność podmiotów w organizmie społecznym.

¹⁸ M. Weber: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 705.

¹⁹ *Ibid.*, s. 713.

²⁰ *Ibid.*, s. 716.

Współczesne ustroje społeczne są znacznie bardziej wrażliwe na wszelkie zakłócenia ze względu na dopasowanie do siebie poszczególnych elementów społecznego mechanizmu. Z tego względu biurokracja okazała się najlepszym organizacyjnym wybiegiem w kierunku narzucenia społeczeństwu racjonalności i efektywności na szerszą skalę. O ile warunki do bogacenia się, jakie stworzył kapitalizm, zostały w pełni wykorzystane przez jednostki gospodarujące, o tyle problemy wynikające z masowości organizmu społecznego, nieograniczoności zgłaszanych potrzeb oraz wzrostu poziomu dobrobytu wymagały strukturyzacji oraz wprowadzenia jasnych reguł funkcjonowania społeczeństwa sprzężonego z wolnym rynkiem.

THE BUREAUCRACY AND FREEDOM OF THE SOCIETY IN THE MARKET SYSTEM

Summary

The society is a complex formation consisting of relations, impacts and roles. The need of satisfying the needs was embedded into the society as a mechanism providing the coherence. The democracy acting on the basis of the abstract rule of equality before the law, requires the usage of different mechanisms which guarantee the continuity of the law system. As the bureaucracy became a part of the social organism functioning within the capitalistic and democratic conditions, it enabled the change of the community actions into rational and regular ones.