

*Michał Cichoracki*

## Instytucje i ich biurokratyzacja – próba rekonstrukcji pewnych hipotez

W najbardziej generalnym ujęciu:

instytucje społeczne są to stosunkowo trwale układy strukturalne i kulturowe, czyli pewne zorganizowane typy działalności, rozwijające się oddolnie albo specjalnie zaplanowane, zaspokajające pewne wyodrębnione potrzeby całej zbiorowości i poszczególnych jednostek w sposób uregulowany, podlegający kontroli społecznej i normom społecznym. Instytucje społeczne są zwykle pojmowane jako podstawowe elementy organizacji życia społecznego, zapewniające porządek społeczny, ustalające wzory zachowań i starające się rozwiązywać pewne podstawowe problemy ludzkiej egzystencji wspólne dla wszystkich społeczeństw<sup>1</sup>.

Instytucjonalizacja mechanizmów życia społecznego – szczególnie w przypadku szeroko pojmowanej nowoczesności – oznacza jednakże w tej samej mierze jego daleko posuniętą biurokratyzację, a związek pomiędzy instytucjonalizacją i biurokratyzacją przyjmuje status pewnego rodzaju „konieczności historycznej”.

Jedną z osobliwości kultury zachodniej, jedną z jej rozwojowych konieczności, jednym z fundamentów procesu racjonalizacji życia społecznego było związanie idei skuteczności systemów społeczno-politycznych ze skutecznością instytucji administracyjnych zarządzanych przez struktury biurokratyczne, gdyż:

Jedynie Zachodowi znane jest ‘państwo w ogóle’, rozumiane jako polityczna instytucja, z racjonalnie ustanowionym przepisami ‘ustrojem’, z racjonalnie określonym przepisami prawem oraz zorientowanym na racjonalnie ustanowione przepisami reguły (‘ustawy’) zarządzaniem realizowanym przez zawodo wyspecjalizowanych urzędników. Państwo jako kombinację tak rozumia-

<sup>1</sup> Grażyna Skąpska, Marek Ziółkowski, „Instytucja społeczna”, w: *Encyklopedia socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998, t. I, s. 317.

nych cech zna jedynie Zachód, jakkolwiek jego załączki występowały w wielu innych miejscach<sup>2</sup>.

Prześledzenie i rekonstrukcja natury owego związku – związku między instytucjonalizacją życia społecznego a jego biurokratyzacją w oparciu o wybrane koncepcje teoretyczne – jest głównym celem niniejszego artykułu.

Biorąc pod uwagę całokształt wiedzy socjologicznej, możemy powiedzieć, że instytucje społeczne przez sam fakt swego istnienia i oddziaływania kontrolują ludzkie myślenie oraz postępowanie, narzucają z góry określone wzory postaw i dostarczają ściśle określonych procedur behawioralnych, jak również kanalizują ludzkie działanie tak, by suma pojedynczych, jednostkowych zachowań składała się na osiągnięcie najbardziej pożądanego przez społeczeństwo celu, jakim jest zachowanie społecznego *equilibrium*, będącego warunkiem *sine qua non* istnienia oraz przetrwania każdego społeczeństwa.

W tym celu instytucje dysponują zwykle określonymi zestawami nagród oraz sankcji utrzymującymi postępowanie członków danej zbiorowości w ramach pożądanego wzorów i obowiązków, wymuszającymi zachowania konformistyczne oraz przewidywalne, eliminującymi zachowania niepożądane oraz dewiacyjne i gwarantującymi tym samym reprezentowanie wspólnej reakcji wszystkich członków społeczeństwa na jakieś szczególne sytuacje społeczne. Wspomniany wyżej mechanizm kontroli społecznej stosowanej przez instytucje względem członków wchodzących w skład danej zbiorowości umożliwiałby zatem owym zbiorowości zachowanie minimum stabilności oraz wewnętrznej równowagi, ale również realizację, zaspokojenie pewnych istotnych społecznie potrzeb, co – oprócz wspomnianej przed chwilą funkcji kontrolnej – jest najważniejszym celem istnienia sfery instytucjonalnej.

Wśród najważniejszych tego typu potrzeb zaspokajanych przez funkcjonowanie sfery instytucjonalnej zwykle wymienia się:

- potrzebę fizycznej oraz kulturowej reprodukcji społeczeństwa,
- potrzebę regulacji stosunków władzy wyznaczającej polityczną organizację społeczeństwa,
- potrzebę produkcji oraz reprodukcji dóbr materialnych i usług.

<sup>2</sup> Max Weber, „Osobliwości kultury zachodniej”, w: M. Weber, *Szkice z socjologii religii*, tłum. J. Prokopiuk, H. Wandowski, Książka i Wiedza, Warszawa 1995, s. 73. Na ten temat zob. również: James G. March, Johann P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, tłum. D. Sielski, Scholar, Warszawa 2005, s. 88 i 167.

Za Peterem L. Bergerem i Thomasem Luckmannem powtórzymy zatem, że instytucjonalizacja rozproszonych dotychczas ludzkich zachowań pojawia się w momencie stworzenia wspólnej dla danej zbiorowości typizacji działań nawykowych – instytucje stanowią po prostu, iż działania typu **X** będą wykonywane przez działających typu **Y** na sposób **P**. W ten sposób instytucje uzyskują własną realność, jako rzeczywistość, która staje przed jednostką w postaci zewnętrznego względem niej i narzucającego się faktu<sup>3</sup>. Zakłada się bowiem, iż określone typowe działania będą podejmowane w takich a nie innych sekwencjach, w takich a nie innych okolicznościach, w takiej a nie innej formie, przez takich a nie innych działających, w taki a nie inny sposób. Wszelkie zinstytucjonalizowane postępowanie ludzkie związane jest, oczywiście, z funkcjonowaniem ról społecznych. Owa typizacja działań własnych oraz działań innych jednostek zakłada jednocześnie fakt dzielenia z nimi określonych norm kulturowych, wartości, celów działania, umożliwiającego wzajemne ustalanie oraz zazębianie się faz i form działania podejmowanych w celu realizacji określonych wcześniej celów.

Te skomplikowane procedury organizacji życia społecznego wokół przestrzeni instytucjonalnej służą nie tylko bieżącemu funkcjonowaniu danej zbiorowości, lecz zapewniają jej również w miarę harmonijne trwanie w przyszłości – by dalej funkcjonować dana zbiorowość musi bowiem wykształcić określone procedury przekazu struktur wiedzy gromadzonych w przeszłości oraz terażniejszości. Jak twierdzą Berger i Luckmann:

Podstawą przekazu znaczenia instytucji jest społeczne uznanie, że dana instytucja jest ‘stałym’ rozwiązaniem ‘stałego’ problemu danej zbiorowości. Dlatego potencjalni uczestnicy zinstytucjonalizowanych działań muszą być *systematycznie* zapoznawani z tymi znaczeniami. Wymaga to jakichś form procesu ‘edukacyjnego’. Instytucjonalne znaczenia muszą być odcisnięte w świadomości jednostki w sposób silny i nie do zapomnienia. Ponieważ ludzie wykazują się często brakiem porządku i brakiem pamięci, muszą również istnieć procedury, z których pomocą znaczenia te mogą być powtórnie odcisnięte i przypominane, i to – jeżeli zajdzie taka potrzeba – nawet z pomocą nacisku i środków na ogół nieprzyjemnych<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Autorzy nawiązują, oczywiście, do klasycznej definicji faktu społecznego sformułowanej przez Emila Durkheima. Zob. Peter L. Berger, Thomas Luckmann, *Spoleczne tworzenie rzeczywistości*, tłum. J. Niżnik, PWN, Warszawa 2010, s. 87.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 103.

W stosunki społeczne regulowane praktyką funkcjonowania sfery instytucjonalnej wkrada się jednakże immanentnie przynależące do rozwoju tej sfery zjawisko, które Adam Schaff – wykorzystując zwłaszcza spuściznę teoretyczną Karola Marksa – nazywa alienacją obiektywną. Niezależnie od tego, co dotychczas powiedzieliśmy o zakresie oraz typach instytucjonalizacji, o rolach społecznych, które są jej koniecznym elementem, jak również o różnego rodzaju potrzebach społecznych, które instytucjonalizacja ma zaspokajać, trzeba wyraźnie zaznaczyć, iż w tradycji myślenia charakterystycznej dla nauk społecznych istnieją liczne i wpływowe koncepcje teoretyczne uwypuklające alienacyjny charakter instytucji.

Wyobcowaniu podlegają wszystkie twory ludzkie – zarówno materialne, jak duchowe – a więc również instytucje społeczne. Tak rozumiana alienacja obiektywna polegałaby zatem na tym, iż:

a) człowiek tworzy dane rzeczy, idee, instytucje itp. z myślą o zaspokojeniu pewnych potrzeb społecznych i zmierzając do osiągnięcia w tym zakresie określonych celów; b) owe różnorakie twory człowieka funkcjonują jednak w określonym mechanizmie społecznym, poddane działaniu praw rządzących tym mechanizmem nieraz w sposób przez człowieka nie zamierzony; a ich autonomia funkcjonowania w stosunku do celów wyznaczonych przez ich twórcę staje się elementem żywiołowości rozwoju społecznego; c) tym samym twory człowieka przekształcają się w ramach stosunku alienacji w siłę obcą człowiekowi, przeciwstawiającą się jego woli, przekreślającą jego plany, zagrażającą nawet jego istnieniu<sup>5</sup>.

Mówiąc językiem współczesnych analiz teoretycznych alienacja instytucjonalna polegałaby zatem na daleko posuniętej autonomizacji od celów i osób wyznaczających, definiujących pierwotny sens oraz znaczenie funkcjonowania danych struktur instytucjonalnych, a wytworzona w ten sposób proceduralna autonomia umożliwiałaby strukturom administracyjnym wchodzenie w ściślejsze związki z różnymi grupami społecznymi, co – zdaniem Michaela Hardta i Antonio Negri – przyczyniałoby się nie do wysokiego poziomu solidarności oraz integracji społecznej, lecz wprost przeciwnie – uruchamiałoby mechanizmy rozpowszechniania, i różnicowania sprzyjające legitymizacji instrumentalnej wielofunkcyjności<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Adam Schaff, *Alienacja jako zjawisko społeczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999, s. 97.

<sup>6</sup> Zob. Michael Hardt, Antonio Negri, *Imperium*, tłum. S. Ślusarski, A. Kolbaniuk, W.A.B., Warszawa 2005, s. 360.

Hipotezy te potwierdzane są dzisiaj szczegółowymi badaniami empirycznymi – niektóre z nich dowodzą wprost, iż mechanizmy instytucjonalne mające zapobiegać nakładaniu się funkcji różnych agend państwowych nie tylko nie doprowadzają do postulowanej poprawy efektywności ich funkcjonowania, ale wręcz przeciwnie – ograniczając konkurencję w łonie samej administracji stwarzają sprzyjające warunki osiągnięcia przez instytucje państwowe własnych, autonomicznych celów realizowanych, oczywiście, kosztem efektywności oraz szeroko pojętego interesu publicznego<sup>7</sup>. Postępująca autonomizacja instytucji wytwarzałyby tym samym pewien rodzaj „próżni socjologicznej”, co znajduje wyraz w odnotowywanym, znaczącym i systematycznym spadku poziomu zaufania do instytucji państwowych (zaufania do polityków, systemu prawnego, rządu oraz policji). Chociażby w państwach Unii Europejskiej poziom zaufania do tych instytucji jest umiarkowany lub niski, a dane *Europejskiego Sondażu Społecznego* z lat 2002-2006 wyraźnie wskazują, iż jego średni poziom zmniejszył się i to znacznie w ciągu tych lat, w trakcie których przeprowadzano badania<sup>8</sup>.

W jeszcze wyraźniejszej oraz dobitniejszej formie wyżej wymienione tezy uzasadniał włoski socjolog niemieckiego pochodzenia Robert Michels, na którego „żelazne prawo oligarchii” również powołuje się Schaff, analizując fenomen alienacji instytucjonalnej. Przypomnijmy, że prawo to głosi, iż każda organizacja, każda struktura instytucjonalna, każda zbiorowość niezależnie od tego, jak demokratyczne lub autokratyczne byłyby jej początki, ostatecznie zawsze przekształca się w oligarchię, tj. władzę nielicznej mniejszości nad przeważającą większością. Immanentnie tkwiące w każdej strukturze organizacyjnej, samoistnie przynależące do niej prawa logiki rozwojowej rodzą w naturalny sposób nasilającą się tendencję do ekonomicznej, politycznej, społecznej dominacji wybranych nad wybierającymi, delegatów nad delegującymi, czy wreszcie reprezentantów nad głosującymi.

Michels wyraźnie podkreśla, iż jego zdaniem na tym właśnie polega logika rozwoju każdej struktury instytucjonalnej – od nieskomplikowanych wewnętrznie, pojedynczych organizacji, czy też partii politycz-

<sup>7</sup> Zob. Joseph Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, R. Rapacki (red. przekładu), PWN, Warszawa 2004, s. 238.

<sup>8</sup> Zob. Henryk Domański, *Społeczeństwa europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*, Scholar, Warszawa 2009, s. 151-157. O spadku poziomem zaufania do instytucji publicznych zob. również w: J.G. March, J.P. Olsen, op. cit., s. 121.

nych począwszy a na społeczeństwach demokratycznych w ogóle skończywszy. Większość bowiem naturalną koleją rzeczy niezdolna jest do rządzenia samą sobą, niezdolna jest do samorzutnego tworzenia mechanizmów instytucjonalnych porządkujących życie danej społeczności – każda struktura instytucjonalna tworzy zatem nieliczną oraz wpływową, oligarchiczną mniejszość zdolną dokonać koncentracji władzy w rękach nielicznej właśnie grupy osób. Taka koncentracja władzy niezbyt liczebnej oligarchii zasiadającej na szczycie danej hierarchii społecznej lub instytucjonalnej byłaby zatem – według Michelsa – konsekwencją uniwersalnej tendencji do biurokratyzacji wszelkich stosunków międzyludzkich, w tym postępującej w szybkim tempie biurokratyzacji instytucjonalnego *universum* człowieka<sup>9</sup>. Komentując tę koncepcję teoretyczną Seymour Martin Lipset pisał, iż:

Według Michelsa oligarchia – rządy sprawowane przez niewielką grupę osób wybierających swych następców – to proces wspólny wszystkim wielkim organizacjom. [...] organizacje i społeczeństwa socjalistyczne były, czy też byłyby, z konieczności tak samo biurokratyczne i oligarchiczne, jak kapitalistyczne<sup>10</sup>.

Immanentną cechą wielkich, nowoczesnych struktur organizacyjnych jest bowiem masowe członkostwo, które z czysto technicznego punktu widzenia praktycznie uniemożliwia kontrolę władzy sprawowanej przez niewielkie grupy osób.

Wyżej wymienione pojęcie biurokratyzacji oraz związane z nim pojęcie biurokracji są niezwykle istotne, jeśli chodzi o zrozumienie naszych dalszych rozważań – przy założeniu bowiem, iż sferze instytucjonalnej przysługuje relacja alienacji obiektywnej, daleko posuniętej autonomizacji od pierwotnych celów oraz osób definiujących źródłowy sens i znaczenie owej sfery, tj. zakładając, iż tworzone przez dane zbiorowości kompleksy instytucjonalne mogą niewłaściwie diagnozować społecznie istotne potrzeby będące warunkiem *sine qua non* istnienia oraz dalszego przetrwania owej zbiorowości, to możemy twierdzić, iż zasadniczą przyczyną takiego stanu rzeczy może być immanentnie tkwiąca w każdej strukturze organizacyjnej tendencja do oligarchiza-

<sup>9</sup> Zob. Robert Michels, *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy; Chapter II – Democracy and The Iron Law of Oligarchy*, Electronic Text Center, University of Virginia Library, [www.etext.lib.virginia.edu](http://www.etext.lib.virginia.edu).

<sup>10</sup> Seymour Martin Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, tłum. G. Dziurdzik-Kraśniewska, PWN, Warszawa 1998, s. 30.

cji, tj. takiego rozwoju sytuacji, w którym dominująca w sensie systemowym mniejszość redefiniuje rzeczywistość zgodnie z własną strukturą interesów utożsamiając je ze strukturą interesów całej zbiorowości, po czym narzuca je niezdolnej do samorządzenia się większości przeorientowując w tym celu aktywność sfery instytucjonalnej z jej funkcji realizowania potrzeb na wyraźniej akcentowaną funkcję kontrolną, tj. stojącą na straży ukonstytuowanego *status quo*.

Wszystkie wielkie, masowe organizacje zmuszone są do rozwijania struktur biurokratycznych, gdyż tylko dzięki nim są one w stanie zapewnić sobie przetrwanie wskutek wytworzenia systemu racjonalnej, tzn. przewidywalnej administracji – wzrastająca tendencja do biurokratyzacji społecznego *universum* człowieka byłaby zatem istotna nie tylko z punktu widzenia procesów kształtujących horyzont naszej przeszłości; jest ona równie istotna biorąc pod uwagę trajektorie teraźniejszego oraz przyszłego rozwoju różnych struktur organizacyjnych (instytucjonalnych), chociażby w ramach Unii Europejskiej, na co zwracają szczególną uwagę Ulrich Beck i Edgar Grande mówiący wprost o „europeizacji jako biurokracji” i gdzie oba te terminy traktowane są niemal synonimicznie<sup>11</sup>. W miarę coraz pełniejszego rozwoju nowoczesności wzmożona biurokratyzacja struktur instytucjonalnych umożliwiającą ich postępującą autonomizację zaczyna odgrywać coraz znaczącą rolę w procesie koordynacji różnych wymiarów życia codziennego:

Rozszerzenie możliwości nadzorowania jest głównym narzędziem kontroli działań społecznych za pomocą środków społecznych. Efektem nadzoru jest szczególny rodzaj asymetrii oraz ugruntowanie, w mniejszym lub większym stopniu, panowania pewnych grup i klas nad innymi. Nie to jednak jest najistotniejsze. Znacznie większe znaczenie ma bardziej ogólny wymiar wzmożenia kontroli administracyjnej, nad którym nikt do końca nie panuje i które dotyczy działań każdej jednostki<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Zob. Ulrich Beck, Edgar Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, tłum. A. Ochocki, Scholar, Warszawa 2009, s. 251.

<sup>12</sup> Anthony Giddens, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, tłum. A. Szulżycka, PWN, Warszawa 2001, s. 205. O mechanizmach wzmożonej kontroli administracyjnej piszą również m.in.: Michael Foucault, *Nadzorować i karać*, tłum. T. Komendant, Fundacja Aletheia, Warszawa 1998; Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, *Reprodukcja*, tłum. E. Neyman, PWN, Warszawa 2006; Erving Goffman, *Instytucje totalne*, tłum. O. Waśkiewicz, J. Łaszcz, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot 2011.

Przywołując klasyczną definicję panowania legalnego z biurokratycznym sztabem administracyjnym autorstwa Webera moglibyśmy dodać, iż owe silnie zdepersonalizowane organy administracyjne racjonalizowałyby w ten sposób wszelkie formy działalności zespołowej, co wyrażałoby się nadmierną koncentracją władzy w jednostkach organizacyjnych spowodowaną szybkim rozwojem w ich ramach systemu bezosobowych, silnie sformalizowanych przepisów określających zarówno typy, warunki brzegowe funkcji oraz pochodzenia odpowiedzialności danego organu instytucjonalnego, jak i ustalających formalne wymagania przebiegu kariery zawodowej każdego konkretnego urzędnika (biurokraty) administrującego rzeczowymi środkami panowania<sup>13</sup>.

Co najciekawsze, powyższe tezy – zwłaszcza teza o daleko posuniętej autonomizacji sfery instytucjonalnej – znajdują potwierdzenie w socjologicznych analizach współcześnie funkcjonujących kompleksów instytucjonalnych. Michel Crozier – jeden z najwybitniejszych i najciekawszych zarazem autorów zajmujących się specyfiką funkcjonowania procedur biurokratycznych – podkreśla na przykład, że patologie instytucjonalne takie, jak:

- niewłaściwe przystosowanie instytucji do otoczenia społecznego,
- nieadekwatność zastosowanych rozwiązań do założonych wcześniej celów,
- nadmierna rutynizacja sformalizowanych procedur postępowania, są konsekwencją niebywałego wzrostu znaczenia oraz liczebności biurokracji oraz dodaje, że:

W świecie współczesnym postępom standaryzacji, przewidywania i w ogóle racjonalizacji towarzyszy w sposób paradoksalny coraz większa zależność od niezbędnego personelu, który o wiele łatwiej niż to było dawniej, może zachować *autonomiczne* (podkr. – M. C.) podejście do wytkniętych celów<sup>14</sup>.

Według Croziera istotą władzy biurokratycznej umożliwiającą takie właśnie, autonomiczne podejście do założonych wcześniej celów, jest zrutynizowane, tzn. poddane sztywnie, nieelastycznie definiowanym oraz stosowanym w praktyce procedurom manipulowanie niepewnością. Jeśli bowiem przyjmijemy wstępnie, iż: „Władza osoby A nad osobą B jest to zdolność uzyskania przez osobę A tego, aby osoba B

<sup>13</sup> Zob. Max Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, tłum. D. Lachowska, PWN, Warszawa 2002, s. 161-168.

<sup>14</sup> Michel Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, tłum. S. Łypacewicz, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1967, s. 20.



zrobiła coś, czego by nie uczyniła bez interwencji A”<sup>15</sup>, to – w konsekwencji – możemy stwierdzić, że: „władza A nad B zależy od możliwości przewidywania przez A zachowania B i niepewności B dotyczącej zachowania się A”<sup>16</sup>, czy też pokusić się o jeszcze silniejszą asercję przewidującą systemowy brak możliwości całkowitego wyeliminowania stosunków niepewności w ramach naszej ograniczonej racjonalności celowej.

Cztery główne elementy organizacji działalności biurokratycznej wpływają bowiem w szczególnie istotnym stopniu na trwałą obecność zrutynizowanych, w dużym stopniu zautonomizowanych procedur manipulowania niepewnością.

(1) Po pierwsze – szeroki zakres stosowalności bezosobowych przepisów porządkowych. W organizacji silnie zbiurokratyzowanej niczego oraz nikogo nie pozostawia się jakiegokolwiek dowolności lub inicjatywie indywidualnej. Pracownika funkcjonującego w danej strukturze biurokratycznej pozbawia się wszelkiej możliwej inicjatywy.

Hipoteza powyższa znajduje potwierdzenie w badaniach amerykańskich związków zawodowych prowadzonych przez Lipseta, który twierdził, na przykład, iż:

Poza potrzebą biurokracji immanentną samemu problemowi administracji – determinanta, która głównie wiąże się z wielkością organizacji – stopień centralizacji biurokratycznej w związkach zawodowych uzależniony jest od stopnia centralizacji w grupach zewnętrznych, z którymi mają one do czynienia. Hipotezę badawczą można by sformułować następująco: im bardziej scentralizowany przemysł, tym większa jest potrzeba, aby związek zawodowy był zbiurokratyzowany<sup>17</sup>.

Taka sytuacja służy, przede wszystkim, interesom przywódców związkowych, którzy zwiększając zakres stosowalności władzy administracyjnej nad podległymi sobie jednostkami lokalnymi ograniczają tym samym potencjalne źródła zorganizowanej opozycji. Dzieje się tak dlatego, że

Zarówno w tonie ugodowym – gdy wzywają do wewnątrzwiązkowej dyscypliny i odpowiedzialności – jak i w tonie bojowym – gdy wzywają do solidarności związkowej w sporach z zarządami przedsiębiorstw – przywódcy związkowi umac-

<sup>15</sup> Robert Dahl, „The Concept of Power”, *Behavioral Science* 2 (1957), s. 201-215; cytata za: M. Crozier, op. cit., s. 244.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 246-247.

<sup>17</sup> S. M. Lipset, op. cit., s. 383.

nią własną rolę i uzasadniają monopolizację władzy wewnętrznej przy formułowaniu potrzeb i celów organizacji<sup>18</sup>.

(2) Po drugie – wysoki stopień centralizacji decyzji. Jeśli chce się trwale utrzymać owe bezosobowe stosunki, to jest rzeczą konieczną, aby wszystkie decyzje – które nie zostały wcześniej sformalizowane bezosobowymi przepisami oraz procedurami postępowania – były podejmowane na tym szczeblu struktury biurokratycznej, gdzie wiadomo, że osoby ponoszące bezpośrednią odpowiedzialność za podjęte czynności byłyby zabezpieczone od zbyt osobistych nacisków ze strony tych wszystkich pozostałych osób, których podjęte decyzje bezpośrednio dotyczą. W każdej bowiem zorganizowanej strukturze typu biurokratycznego władza należy do jednostek (osoby typu A) potrafiących zaciewnić swoją pozycję i marginalizować swoje znaczenie instytucjonalne, co sprawia, że ich działania są nieprzeniknione dla ludzi egzystujących poza strukturą (osoby typu B), choć są jasne i czytelne dla osób egzystujących w jej wnętrzu. Takie działanie pozwala uciec od bezpośredniej odpowiedzialności za efekty pewnych działań i jednoznacznie narzucać pewne sztywne zasady postępowania wszystkim pozostałym członkom zarówno samej struktury biurokratycznej, jak i całej struktury społecznej<sup>19</sup>. Samo funkcjonowanie aparatu biurokratycznego stało się bardziej złożone a – tym samym – mniej przejrzyste, gdyż trudno precyzyjnie określić, kto konkretnie wywiera wpływ na system administracyjny, przed kim ten system jest odpowiedzialny lub nawet jak działa<sup>20</sup>.

Uwagi te – wbrew pozorom – nie muszą dotyczyć i *de facto* nie dotyczą tylko i wyłącznie silnie zbiurokratyzowanych instytucji publicznych. Całkiem współcześnie prowadzone badania empiryczne dowodzą bowiem, że nawet

Dzisiejsze korporacje są to wielkie przedsiębiorstwa, niektóre liczące dziesiątki tysięcy pracowników; chociaż decyzje określające to, co przedsiębiorstwo robi,

<sup>18</sup> Ibidem, s. 385.

<sup>19</sup> Por. Zygmunt Bauman, *Globalizacja*, PIW, Warszawa 2000, s. 42. Jeszcze dobitniej wyżej wspomnianą zależność podkreśla Stiglitz, który twierdzi, iż w instytucjach publicznych: „Typowy urzędnik potrafi unikać odpowiedzialności za popełnione błędy (podkr. – M.C.); wystarczy tylko przestrzegać pewnych biurokratycznych procedur, w ramach których wszystkie działania danego urzędnika są zatwierdzane przez zwierzchników”; J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, op. cit., s. 240.

<sup>20</sup> Zob. J. March, J. Olsen, op. cit., s. 123.

podejmują pojedyncze osoby; niejednokrotnie bardzo trudno ustalić, kto jest odpowiedzialny za te decyzje. Ponadto, rzadko zdarza się, ażeby te osoby zgarniały pełną wartość przyrostu zysków, będącego owocem podjętych przez nie dobrych działań, jeszcze rzadziej płacą one pełne koszty społeczne swoich złych decyzji<sup>21</sup>.

Dziś mamy jednakże do czynienia z problemem znacznie poważniejszej natury – problemem współlistnienia, koegzystencji a nawet pewnego rodzaju synergii między strukturą centralizacji decyzji, charakterystyczną dla sektora globalnych przedsiębiorstw, oraz strukturą centralizacyjną charakteryzującą funkcjonowanie globalnych instytucji ekonomicznych.

Najbardziej rozpowszechnioną bolączką globalnych instytucji ekonomicznych jest bowiem – według Stiglitz’a – znaczący niedobór, deficyt demokracji wyrażający się nieczytelnymi zasadami głosowania oraz wyboru władz m.in. Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy Banku Światowego, brakiem bezpośredniej odpowiedzialności demokratycznej w tych instytucjach (nie wybieramy ani naszych reprezentantów w tych instytucjach, ani ich przywódców), brakiem znaczącej obecności oraz partycypacji w procesie podejmowania decyzji przedstawicieli krajów, których dane decyzje bezpośrednio dotyczą, a które nie mają żadnego wpływu na formę oraz treść podjętych decyzji. Stiglitz podkreśla w swojej książce, że wysoki stopień centralizacji decyzji charakterystyczny dla funkcjonowania globalnych instytucji ekonomicznych powoduje wyraźny deficyt demokracji wyrażający się znaczącym przedkładaniem krótkoterminowych korzyści silnie zbiurokratyzowanych grup interesów kosztem perspektyw długoterminowego rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się.

Dotychczasowe procedury negocjacyjne polegały na tym, iż negocjacje toczyły się zwykle za zamkniętymi drzwiami i nie były poprzedzane jakąkolwiek debatą publiczną połączoną z mniej lub bardziej rozpowszechnionymi konsultacjami społecznymi; porozumienia handlowe zawierano w sposób tajny a wielu spośród ich warunków nie ujawniano w pełni do końca negocjacji<sup>22</sup>. Naruszano tym samym elementarne zasady *governance* – partycypacji, przejrzystości oraz reprezentacji – których przestrzeganie powinno towarzyszyć każdemu eta-

<sup>21</sup> J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, tłum. A. Szeworski, PWN, Warszawa 2007, s. 207.

<sup>22</sup> Zob. Joseph Stiglitz, Andrew Charlton, *Fair trade. Szansa dla wszystkich*, tłum. A. Szeworski, PWN, Warszawa 2007, s. 160.

powi globalnych negocjacji handlowych<sup>23</sup>. Podobne zarzuty braku wyraźnej transparentności spowodowanego wysokim stopniem centralizacji oraz braku czytelności procedur podejmowania decyzji formułowane są dzisiaj wobec Europejskiego Banku Centralnego (EBC) – raport *Centre for Economic Policy Research* z 2008 r. podkreśla, iż EBC ma dzisiaj wyraźne problemy w komunikacji z instytucjonalnym otoczeniem zewnętrznym. Instytucjonalną wiarygodność EBC podważają szczególnie nieprzejrzyste zasady podejmowania decyzji ustalających podstawowe pułapy stóp procentowych – raport CEPR podkreśla wyraźnie, iż są one nieprzejrzyste (*clouded*) ponieważ EBC nie ujawnia oraz nie publikuje szczegółowych wyników głosowania nad propozycjami zmian dotyczących owych pułapów. Publikowanie szczegółowych wyników badań prowadziłyby – sugeruje raport – do lepszego zrozumienia procedur reagowania EBC na szybko zmieniającą się globalną sytuację ekonomiczną, co znacznie podnosiłoby – tym samym – wiarygodność instytucjonalną banku, umożliwiałoby szybsze oraz efektywniejsze przewidywanie makroekonomicznych konsekwencji decyzji podjętych przez EBC a przez to mogłoby znacznie obniżyć poziom inflacji charakterystyczny dla strefy euro<sup>24</sup>.

Co ciekawe, wyżej wspomniany rodzaj deformacji biurokratycznej charakteryzuje nie tylko najważniejsze globalne (w tym europejskie) instytucje ekonomiczne – według Becka i Grande dotyczy on również w dużym stopniu strategii technokratycznych panujących w całej Unii Europejskiej:

Jej głównym powodem jest to, że dotychczasowa forma integracji europejskiej jednoznacznie wzmocniła egzekutywy, zarówno narodowe, jak i ponadnarodowe; przegranymi na obu płaszczyznach były parlamenty i obywatele<sup>25</sup>.

W instytucjonalnym funkcjonowaniu Unii Europejskiej uderzające jest to, iż Parlament Europejski odgrywa w niej daleko mniejszą rolę niż parlamenty w poszczególnych państwach członkowskich a reprezentacja parlamentarna obywateli europejskich w strukturze instytucji

<sup>23</sup> Zob. Richard Blackhurst, Bill Lyakurwa, Ademola Oyejide, „Options for Improving Africa’s participation in the WTO”, *World Economy*, No. 23 (2000).

<sup>24</sup> Zob. Petra Geraats, Francesco Giavazzi, Charles Wyplosz, „Transparency and Governance”, *Monitoring the European Central Bank 6*, Center for Economic Policy Research Report 2008, na stronie: [www.cepr.org/pubs/books/P.184.asp](http://www.cepr.org/pubs/books/P.184.asp), dostęp: 10.03.2012.

<sup>25</sup> U. Beck, E. Grande, op. cit., s. 250-251.

europiejskich znajduje się w ogóle na dalszym planie. Niski stopień partycypacji obywateli Unii Europejskiej w procesie podejmowania decyzji odbywa się, oczywiście, kosztem znacznego wzmocnienia i tak już silnie scentralizowanej oraz zbiurokratyzowanej unijnej egzekutywy, jaką jest Komisja Europejska, która pod wieloma względami jest instytucją hybrydową, tzn. łączy w jednym czasie funkcje legislacyjne, wykonawcze, polityczne oraz administracyjne, co – w konsekwencji – prowadzi do pojawienia się nowego typu już nie – Weberowskiej biurokracji transnarodowej umożliwiającej silnie scentralizowane, omijające poziom parlamentów narodowych biurokratyzowanie Europy nie tylko w samej Brukseli, ale również na szczeblu samych gmin, których wyżsi urzędnicy coraz częściej zajmują się sprawami związanymi bezpośrednio z funkcjonowaniem różnych gremiów UE<sup>26</sup>.

Okazuje się bowiem – jak twierdzi Olsen powołując się na wielu europejskich analityków – iż zmieniające się sposoby deliberacji prowadzące bezpośrednio do określonych decyzji politycznych oraz ekonomicznych były zawsze w dużej mierze zarządzane przez wysoce technokratyczne oraz wyalienowane ze społeczeństw europejskich elity, i charakteryzowały się wysokim stopniem niejasności oraz nieprzejrzystości (*secrecy and unclear popular accountability*). Powodowało to i nadal powoduje znaczną redukcję stopnia zaufania oraz poparcia obywateli dla działań podejmowanych w ramach tychże instytucji, co w konsekwencji prowadzi do pojawienia się „demokracji bez obywateli” – systemu politycznego opartego na bieżącym zarządzaniu procesami politycznymi a nie na istotnym współdziałaniu oraz odpowiedzialności samych obywateli UE. W sytuacji, w której istnieje Parlament Europejski, który tak naprawdę nie jest parlamentem w pełnym tego słowa znaczeniu, istnieje Rada Unii Europejskiej, posiadająca zarówno prerogatywy ustawodawcze, jak i wykonawcze, istnieje administracja będąca częścią zarówno europejskich, jak i narodowych systemów administracyjnych (*double-hatted administration*) a proces podejmowania decyzji został skonstruowany właśnie tak, by uniknąć społecznej nad nim kontroli, w takiej sytuacji trudno mówić o pełnej, politycznej integracji obywateli zamieszkujących wszystkie państwa Unii Europejskiej<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 137–138 i s. 251.

<sup>27</sup> Zob. Johan P. Olsen, *Governing Through Institution Building. Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 54–59.

Tego typu silnie scentralizowane procedury biurokratyczne mogą prowadzić zatem do sytuacji, w której „Ci, którzy rozporządzają niezbędnymi informacjami, nie mają prawa decyzji, natomiast ci, którzy mają prawo decyzji, pozbawieni są potrzebnych im informacji”<sup>28</sup>, co oznacza strukturalną reprodukcję biurokratycznego błędnego koła polegającego na tym, iż osoby posiadające możliwości formalnego podejmowania decyzji nie znają dokładnie problemów, których owe decyzje mają dotyczyć, natomiast osoby posiadające wnikliwą, fachową wiedzę na temat tych problemów nie posiadają formalnej władzy koniecznej do przeforsowania stosownych decyzji oraz innowacji instytucjonalnych. Nic dziwnego zatem że każda rozwinięta struktura biurokratyczna przejawia z czasem tendencję do ilościowego wzrostu – w takich warunkach bowiem ucieczka od bezpośredniej odpowiedzialności za podjęte i/lub nie podjęte postanowienia jest znacznie łatwiejsza, co czyni manipulację niepewnością jeszcze bardziej nieprzeniknioną dla osób znajdujących się poza ową strukturą. W sytuacji bowiem, w której nie istnieje instytucjonalna konkurencja – a tak dzieje się przecież w szeroko rozumianym sektorze administracji publicznej – struktury biurokratyczne są w stanie ustalić taki poziom ceny za świadczone usługi, który jest najlepszy z punktu widzenia bieżących interesów własnej organizacji, tzn. taki, który maksymalizując wielkość łącznych wydatków powiększa jednocześnie rozmiary tej organizacji.

Rzeczywistym celem działania może się stać w związku z tym maksymalizacja rozmiarów własnej domeny biurokratycznej; jeżeli popyt na ich usługi cechuje się elastycznością mniejszą od jedności, to na skutek obniżenia efektywności – tj. podwyższenia ceny za jednostkę świadczonych usług – mogą oni w istocie spowodować wzrost wydatków państwa na kierowaną przez siebie instytucję, a tym samym wzrost jej rozmiarów<sup>29</sup>.

(3) Po trzecie – izolacja każdej warstwy lub grupy hierarchicznej oraz towarzyszący jej wzrost nacisku grupy na jednostkę. Zdaniem

<sup>28</sup> M. Crozier, op. cit., s. 83.

<sup>29</sup> J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, op. cit., s. 238. Niektórzy analitycy przyznają, iż wiele, szczególnie rządowych struktur administracyjnych funkcjonuje bez jakiegokolwiek bezpośredniego nadzoru a pracujący w nich urzędnicy kumulują w swoich rękach ogromną władzę sprawowaną w imieniu instytucji państwa (*street – levelbureaucrats*). Państwo jednakże nie jest w stanie sprawować jakiejkolwiek, bezpośredniej kontroli nad tym, w jaki sposób i w jakim zakresie struktury te egzekwują swoją władzę. Zob. Donald F. Kettl, „Public Bureaucracies”, w: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Berta A. Rockman (eds.), *Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 368.

Crozier, każda organizacja typu biurokratycznego składa się z warstw, grup posiadających znikomą łączność instytucjonalną między sobą, co czyni właściwie niemożliwym wypracowanie konsensusu między wyższym a niższym personelem kierowniczym. Silna izolacja każdej z grup umożliwia im wywieranie takiego nacisku na każdą jednostkę wchodzącą w skład danej grupy, który ostatecznie dyscyplinuje jednostkę oraz eliminuje potencjalny wpływ, jaki na daną osobę mogłyby mieć pozostałe warstwy biurokratyczne, gdyby relacje między grupami miały charakter otwartej, niezapośredniczonej wymiany informacji. Poza tym – jeśli założymy, że konflikty występują między warstwami struktury biurokratycznej, a nie jednostkami bezpośrednio wchodzącymi w ich skład, to izolacja każdej z warstw oraz wywieranie nacisku na osoby umożliwiającą im sprawowanie kontroli nad wszystkim, co wchodzi w zakres jej interesów – a nawet – autonomizację instytucjonalną posuniętą aż do lekceważenia ogólnych celów organizacji lub identyfikowanie ogólnych celów organizacji z partykularnymi interesami (celami) określonej warstwy biurokratycznej.

Jak podkreślają March i Olsen:

Główna nieprawidłowość organizacji polega więc na tym, że zwiększają one swoje możliwości kosztem zmniejszania stopnia kompleksowości. Pomijają się lub nie dopuszczają niektórych potencjalnych uczestników, problemów, punktów widzenia lub wartości [...]. Polityka jest oddzielona od administracji, a *różne części administracji są odseparowane od siebie* (podkr. – M. C.). [...] Koordynacja między kilkoma elementami problemu odbywa się niezależnie od znajdowania rozwiązań częściowych. Pewne kwestie przyjmuje się za dane przy podejmowaniu decyzji dotyczących innych spraw. Paradygmaty oraz ideologie koncentrują uwagę na niektórych zagadnieniach, odwracając ją od innych<sup>30</sup>,

co w skrajnych przypadkach może prowadzić – zdaniem autorów – do zakwestionowania istotnych zasad demokracji i to niezależnie od tego, czy przemiany skomplikowanych reguł instytucjonalnych wstępują w systemach państwa opiekuńczego, czy też w systemach ściśle rynkowych.

(4) Po czwarte – kontrolowanie stałych źródeł niepewności przez pewne jednostki oraz grupy. Niektóre jednostki wchodzące w skład danej warstwy biurokratycznej lub całe warstwy odpowiedzialne są za kontrolę stałych źródeł niepewności konstytuujących warunki brzegowe sztywności powstającego w ten sposób ducha kastowego, repro-

<sup>30</sup> J. March, J. Olsen, op. cit., s. 28.

dukującego silną izolację między grupami egzystującymi wewnątrz danej struktury biurokratycznej, wywierającego silny, dyscyplinujący nacisk na każdą osobę wchodzącą w skład danej grupy i tym samym stwarzającego przepaść między urzędnikiem a interesantem.

Jak twierdzi Crozier:

Zasadniczą właściwością biurokratycznego systemu organizacyjnego jest to, że złe wyniki i frustracje wywołane przez istnienie czterech wyżej omówionych cech podstawowych powodują ostatecznie powstawanie nowych nacisków, które utrwalają klimat będący przyczyną frustracji. Inaczej mówiąc, równowaga biurokratycznego systemu organizacyjnego opiera się na istnieniu szeregu stosunkowo stałych błędnych kół, które powstają w klimacie bezosobowości i centralizacji<sup>31</sup>.

Okazuje się bowiem, iż ogromna liczba bezosobowych przepisów oraz procedur postępowania, nadmierna centralizacja władzy, wzajemna izolacja warstw składających się na daną jednostkę biurokratyczną zmniejszają napięcia wywołujące potrzebę nadzoru; jednocześnie jednak – paradoksalnie – wzajemna wrogość wywołana przez ogólny klimat biurokracji i będące jego konsekwencją niewystarczające rezultaty podejmowanych działań wzmacniają tylko ową potrzebę nadzoru, zwiększając napięcie... I tak w kółko. Tylko bowiem za pomocą scentralizowanych metod działania można uwolnić organizację od sztywności oraz nadzoru będących przyczyną frustracji i błędów popełnianych przez administrację – z drugiej strony jednak – ucieczka od zcentralizowanego nadzoru administracyjnego zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia błędnych decyzji podjętych przez urzędników, co wzmacnia potrzebę nadzoru wywołując kolejne frustracje itd. Mieilibyśmy zatem w tym wypadku do czynienia z monstrem kwadratury koła, która nieefektywnym czyniłaby każdą zbiurokratyzowaną, zorganizowaną działalność człowieka. Jeśli założymy bowiem, że nadzór wywołuje frustracje i błędy, powodując widoczny spadek efektywności danej struktury biurokratycznej, to działania podejmowane, by spadek ten zatrzymać – czyli wzmocnienie nadzoru – intensyfikują frustrację, potęgując po raz kolejny możliwość popełnienia błędu przez administrację. Dzieje się tak, ponieważ

we wszystkich organizacjach występuje ta sama silna pokusa unikania rzeczywistości. Pokusa ta, której przynajmniej częściowo ulegają wszystkie organizacje, ściśle związana jest ze 'zjawiskiem biurokracji' [...]. Bezosobowe przepisy,

<sup>31</sup> M. Crozier, op. cit., s. 297.



dowolnie eliminujące trudności oraz centralizacja, uniemożliwiająca dostateczne poznanie faktów, również stanowią 'biurokratyczne' środki unikania przystosowania i zmian, które w innym przypadku wydawałyby się nieuniknione<sup>32</sup>.

Owa systemowo wpisana w każdy rodzaj zbiurokratyzowanej działalności inercja podtrzymywana byłaby rozwojem rytualnych praktyk biurokratycznych obniżających poziom grupowej oraz indywidualnej frustracji urzędników. Rutyna oznaczająca zastąpienie pojęcia programu praktyką, sposobem działania, przeciwstawiająca oraz przedkładająca techniczne środki osiągnięcia celów organizacji ponad pojęcie ogólnych celów jej istnienia – sztywność oraz kastowość tego podziału – zapewniałyby każdej osobie minimum niezbędnego bezpieczeństwa w jej stosunkach z pozostałymi jednostkami wchodzącymi w skład tej samej organizacji. W jeszcze wyraźniejszych kategoriach poznawczych piszą o tym procesie March i Olsen:

Biurokracje państwowe stały się zbyt złożone, scentralizowane, podzielone na sektory i skostniałe, jak również zbyt trudne jest wywieranie na nie wpływu. Nie są one ukierunkowane na potrzeby obywateli, służbę, skuteczność, oszczędność, efektywność i wydajność<sup>33</sup>.

Biurokratyczny system organizacyjny jest tym samym immanentnie niezdolny do ulepszenia się w wyniku popełnionych błędów, jest zbyt sztywny, aby bezkryzysowo przystosować się do wszelkich możliwych przemian oraz innowacji, gdyż stwierdzone wcześniej dysfunkcje stają się z biegiem czasu jednym z zasadniczych elementów umożliwiających jego utrzymanie w stanie widocznej równowagi. Z drugiej strony, sztywność oraz rytualizm postępowania biurokratycznego – będące bezpośrednią przyczyną występowania patologii instytucjonalnych – podtrzymywane są siłą całego aparatu urzędniczego, ponieważ tylko one zapewniają uniknięcie bezpośrednich stosunków wzajemnych, a w tym i bezpośrednich stosunków wzajemnej zależności, których często autorytatywny wydzźwięk jest dla urzędników trudny do zniesienia. Dzieje się tak, gdyż

sztywne określenie treści zadań oraz relacji pomiędzy tymi zadaniami a układem stosunków międzyludzkich niezbędnych do ich wykonania utrudnia porozumienie grup między sobą i z otoczeniem. Wynikające stąd trudności nie prowadzą do reformy modelu, lecz są wykorzystywane przez określone jednostki i grupy do polepszenia swojej pozycji w walce o władzę w obrębie organizacji. Takie zachowanie wywołuje nowe naciski na zwiększenie bezosobowości i cen-

<sup>32</sup> Ibidem, s. 287.

<sup>33</sup> J. March, J. Olsen, op. cit., s. 121.

tralizacji. Albowiem w biurokratycznym systemie organizacyjnym jedynie poprzez wzrost bezosobowości i centralizacji można pozbawić nadmiernych przywilejów wspomniane jednostki i grupy<sup>34</sup>.

Wszyscy członkowie organizacji biurokratycznej są i muszą być zatem wyraźnie niechętni sytuacjom, w którym musieliby ulec widocznej kontroli, wyraźnemu wpływowi ze strony przedstawicieli wyższego personelu kierowniczego – zajęcie postawy rytualnej umożliwia w tej sytuacji zapewnienie sobie minimum niezależności dzięki wprowadzeniu dyscypliny niezbędnej do uzyskania pożądanych standardów zachowania oraz obniżenie stopnia frustracji, będącej konsekwencją systemowej niepewności i nieprzewidywalności zdarzeń, jaka charakteryzuje bezpośrednie stosunki władzy.

Owa daleko posunięta rutynizacja zachowań zbiorowych potęgująca autonomizację sfery instytucjonalnej jest szczególnie niebezpieczna na poziomie organizacji samych struktur państwowych – grozi ona bowiem rozprzestrzenieniem się tego typu społeczeństwa, które Giddens nazywa „społeczeństwem zablokowanym”, a które definiowane jest jako społeczeństwo rozumiejące potrzebę transformacji systemowych, lecz nie przeprowadzające tych zmian na skutek naturalnego konserwatyizmu, pewnych partykularnych interesów lub obu tych czynników jednocześnie. Niektóre, silnie zbiurokratyzowane grupy interesów są bowiem zdolne do realizacji działań uniemożliwiających przeprowadzenie koniecznych reform, a tym samym ograniczających potencjał przywódczy członków rządu<sup>35</sup>.

W ten sposób opisane powyżej dysfunkcje oraz patologie instytucjonalne byłyby warunkiem koniecznym istnienia oraz przetrwania wszelkich struktur biurokratycznych, gdyż tylko one utrzymywałyby owe struktury w stanie homeostazy. Będąca ich konsekwencją alienacja instytucjonalna, autonomizacja sfery instytucjonalnej stawałaby się zatem warunkiem *sine qua non* istnienia oraz przetrwania każdej organizacji biurokratycznej niezależnie od losów społeczności, której główne cele, i potrzeby miała ona realizować.

Michał Cichoracki

<sup>34</sup> M. Crozier, op. cit., s. 299.

<sup>35</sup> Przykład Grecji jest tutaj szczególnie wymowny. Zob. Anthony Giddens, *Europa w epoce globalnej*, tłum. M. Klimowicz, M. Habura, PWN, Warszawa 2009, s. 50-60.

**Abstract.** The institutions are often seen as a collection of rules and norms of human behavior, organized human practices, and all sorts of his social activity implemented in the structures of meaning and identity, political system, economic growth, prescribing appropriate behavior for specific actors in specific situations or circumstances. According to this point of view the institutions can also be understand as a system of social activity's patterns maintained and reinforced for the sake of establishing, and regulating the scope, the dimension and the quality of social integration, political organization, and economic system of the production and the distribution of goods, and services.

The process of institutionalization of human life is a specific rule of the western civilization's development and makes a core of Max Weber's theory of rationalization trying to explain the most important and significant aspects of this process.

The problem is that a process of advanced human's life institutionalization leads to the symmetrically advancing bureaucratization – in some cases – in an even oligarchical way. The mutual, reciprocal causation between these two processes is a main issue in many hypotheses and theories trying to explain the structure of institutional pathologies, a lack of their – institutions – systematical flexibility or the models of their temporal and constant ineffectiveness.

**Keywords:** institution, institutionalization, bureaucracy, oligarchy, pathology

**Słowa kluczowe:** instytucja, instytucjonalizacja, biurokracja, oligarchia, patologia

