

Andrzej W. Jabłoński

Uniwersytet Wrocławski

# Instytucjonalne aspekty teorii polityki

## Institutional Aspects of the Theory of Politics

**Abstract:** The subject of this essay is conceptualization of political institutions as an important research field for the theory of politics. An article is divided into seven parts. The first section reminds of the traditions in the institutional political studies. The second part embraces a conceptual analysis and traces a tendency in the political science literature to stretch the concept of institution beyond its original meaning. Third part puts attention to the functional approach to the conceptualization of political institutions. And the next part an author points out the many disciplinary aspects of the new institutional analysis, which requires an involvement of many disciplines such as political science, law, political sociology and economy. The last three sections are devoted to the relationships between political actor and institutions, the mechanisms of institutional power, and the role of social networks in the institutional analysis.

**Keywords:** political science, institutionalism, institution, politics, political theory

## Uwagi wstępne

Teoretyczna refleksja nad instytucjami politycznymi rozwijała się od początków zachodniej teorii politycznej. Jednak przed powstaniem akademickich dyscyplin socjologii i nauk politycznych, co nastąpiło w drugiej połowie XX w., badania instytucjonalne nie miały podstaw teoretycznych. Upadek większości demokracji europejskich w latach 20. i 30. XX w. pod wpływem ruchów totalitarnych ukazał słabość instytucji politycznych jako podstaw demokracji, jednocześnie odsłaniając większe znaczenie kultury politycznej. W dekadach powojennych (do połowy lat 90.) w politologii, głównie amerykańskiej, dominował paradygmat behawioralnego scjentyzmu. Jego zwolennicy postulowali odejście od badań instytucji politycznych, skupiając uwagę na zagadnieniach socjologii, ekonomii, psychologii i aksjologii działań politycznych. Terminy należące do teorii państwa zastąpiono pojęciami „odpaństwowionymi”, takimi jak system polityczny, aktorzy

i sieci polityczne. W ostatnich dekadach XX w. w zachodniej myśli politycznej popularny był neoliberalizm. W kulturze amerykańskiej interwencjonizm państwa w sferze rynku i społeczeństwa obywatelskiego nigdy nie miał wielu zwolenników (Wolfe, 2006, s. 76). Dopiero po ataku terrorystycznym na Nowy Jork 11 września 2001 r. politycy amerykańscy dostrzegli konieczność wzmocnienia instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe. Innym pamiętnym wydarzeniem, które uświadomiło słabość instytucji federalnego nadzoru bankowego, był globalny kryzys finansowy 2008 r.

W ostatnim ćwierćwieczu instytucje pozostawały na marginesie zainteresowań teoretyków i socjologów polityki<sup>1</sup>. Działania polityczne wyjaśniano z perspektywy paradygmatu postinstytucjonalnego: intencji, celów, interesów i wartości jednostek, często w oderwaniu od ram instytucjonalnych (Drake, 2010, s. 38). Liberalna teoria polityczna wskazuje na konsensus wokół wolności i praw jednostki jako podstawy społeczeństwa politycznego. Polityka „przestaje być działalnością polegającą na dopasowywaniu się do obowiązujących konwencji lub ustalonych reguł gry. Głównym celem aktywności politycznej powinna być ekspresja podmiotowości” (Dziubka, 2014, s. 95).

Postinstytucjonalne podejścia w socjologii polityki i politologii eksponują powstawanie wielowymiarowych przestrzeni politycznych złożonych z aktorów i sieci społecznych. Badacze wskazują na takie zjawiska, jak zacieranie granic między tym, co publiczne, i tym, co prywatne, kryzys zaufania do instytucji, osłabianie partii politycznych jako reprezentantów interesów klas społecznych. Rozwój alternatywnych wobec struktur organizacyjnych form reprezentacji interesów jest oznaką tendencji do deinstytucjonalizacji polityki. Tożsamości polityczne w coraz większym stopniu podlegają wpływowi globalizmu, regionalizmu i europeizacji. Państwo narodowe staje się jednym z wielu węzłów w globalnej sieci władzy ekonomicznej i politycznej. Część atrybutów suwerenności władzy politycznej oddala się od formalnych instytucji. Polityka wielu państw staje się coraz bardziej zależna od silniejszych krajów, ponadnarodowych korporacji, globalnych instytucji finansowych, zagrożeń zewnętrznych, takich jak globalny terrorizm, migracje i wojny.

Powyższe zjawiska nieprzypadkowo zbiegają się w czasie z kryzysem zaufania do formalnych instytucji politycznych, takich jak parlamenty, partie polityczne i sądy konstytucyjne. Przyczyniają się do tego autorytarne poczynania elit rządzących w demokratycznych krajach, które odnoszą się z lekceważeniem do zasad państwa prawnego, konstytucji i praw człowieka. Zdaniem niektórych socjologów instytucje polityczne z natury hamują rozwój, ograniczając kreatyw-

---

<sup>1</sup> O słuszności tej opinii może świadczyć brak terminu „instytucja polityczna” w Karwat, Ziółkowski, 2013.

ność jednostek. Zdaniem innych instytucje polityczne, będąc „obrazem poprzedniej epoki”, wymuszają aktywność skierowaną na zmianę *status quo* (Młyńczyk, 2015, s. 121).

Celem niniejszego artykułu jest podkreślenie znaczenia instytucjonalnego wymiaru polityki, a także konceptualizacja instytucji jako kluczowego pojęcia w demokratycznej teorii polityki. W końcowej części artykułu autor wskazuje na korzyści, jakie praktyka może odnieść z wykorzystania niektórych wskazówek instytucjonalnej teorii polityki.

## Tradycje instytucjonalizmu w politologii

Teoria polityki do połowy XX w. była zdominowana przez teorię państwa i prawa. Państwo było głównym przedmiotem teorii politycznej od czasów Platona i Arystotelesa. Greccy filozofowie polityczni stworzyli tradycje normatywnej teorii konstytucyjnej opartej na idei sprawiedliwego państwa i dobrego obywatela. W myśli politycznej starożytnego Rzymu republika jawi się jako sprawiedliwe państwo, którego esencją jest prawo (Nelson, 2006, s. 26). W teorii politycznej Thomasa Hobbesa (*Lewiatan*, 1651) członkowie społeczeństwa żyjącego w „stanie natury”, zawierając między sobą umowę, dobrowolnie zrzekli się części wolności na rzecz mającego chronić ich podstawowe prawa suwerena, który stoi ponad stanowionym przez siebie prawem. John Locke zrewidował poglądy Hobbesa, wprowadzając do teorii państwa instytucjonalne zasady podziału władz i odpowiedzialności władz politycznych przed społeczeństwem. Amerykańska doktryna republikanizmu opierała się na zasadach federalizmu, reprezentatywnej demokracji, podziału i równowagi władz. Instytucja silnego rządu federalnego miała zapobiegać dominacji partykularnych interesów w legislaturach stanowych. Federalizm stanowił „republikańskie lekarstwo na chorobę republikańskiego rządu” (Spicer, 1995, s. 36). W teorii politycznej Webera państwo jest połączeniem monopolu legalnej przemocy, rządów prawa oraz racjonalnej administracji. Głównym elementem systemu politycznego jest aparat biurokratyczny oparty na bezosobowej instytucji – urzędzie. Jak pisał uczonej: „Państwem nazywamy instytucję polityczną prowadzącą ciągłą działalność, jeśli jej sztab administracyjny skutecznie rości sobie prawo do monopolu prawomocnego fizycznego przymusu w celu urzeczywistnienia jej porządków” (Weber, 2002, s. 40).

Paradygmat instytucjonalny dominował w europejskiej politologii w pierwszych dekadach XX w. Teorii politycznej, która od początku stanowiła jeden z trzech głównych elementów tworzącej się nauki o polityce, przypisywano funkcje analizy idei i pojęć politycznych oraz „rozważania nad naturą państwa” (Gunnell, 1983, s. 7). W badaniach instytucji stosowano podejścia opisowe właś-

ciwe historii i naukom prawnym (Klementewicz, 2010, s. 66–68). Typowy badacz w przedwojennej tradycji instytucjonalnej w Wielkiej Brytanii przyjmował postawę „inteligentnego obserwatora” mającego na celu opisanie i zrozumienie świata politycznego, który go otaczał. Przedmiotem badań legalistycznie zorientowanego instytucjonalizmu w politologii przed pierwszą wojną światową były instytucje prawa publicznego, zasady ustroju państwa i administracja publiczna. Badania prowadzono z perspektywy prawa konstytucyjnego i historii państwa. Publikowane prace miały głównie charakter opisowy. Celem wielu autorów było eksponowanie wyjątkowości narodowych instytucji politycznych. W tej roli wyróżniali się politolodzy brytyjscy podnoszący zalety westminsterskiego typu demokracji opartego na instytucjach większościowego rządu, zinstytucjonalizowanej opozycji oraz neutralnej politycznie służbie cywilnej. Wskazywali oni na praktyczną mądrość ucieleśnioną w angielskich instytucjach ustrojowych, które wprawdzie nie zostały skodyfikowane w jednolitym dokumencie konstytucyjnym, ale pomimo to cechowały się stabilnością na tle labilności instytucjonalnej cechującej wiele powojennych państw. Autorzy angielscy podchodzili z wielką ostrożnością do propozycji reform politycznych, obawiając się, że mogłyby one zagrozić trwaniu dobrego porządku (Rhodes, 1995, s. 47). Podejście to z czasem ulegało zmianie w kierunku badań zorientowanych bardziej teoretycznie. W 1932 r. brytyjski politolog Herman Finer zapoczątkował badania porównawcze instytucji ustrojowych USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec w perspektywie teorii ustroju państw. Instytucje polityczne zaczęły być analizowane jako arena stosunków władzy (Rhodes, 1995, s. 45). Widziano w nich organizacje odgrywające istotną rolę w tworzeniu i implementacji norm prawnych oraz zarządzaniu konfliktami politycznymi. Po drugiej wojnie światowej uwagę badaczy zaczęły przyciągać społeczne uwarunkowania i czynniki kształtujące różne porządki instytucjonalne i ich zmiany. Przyczyniły się do tego m.in. badania Samuela P. Huntingtona, w szczególności jego teoria instytucjonalizacji politycznej. W ostatnich trzech dekadach XX w. tzw. nowy instytucjonalizm stał się w empirycznej teorii polityki alternatywą z jednej strony dla tradycyjnego instytucjonalizmu, a z drugiej dla behawioryzmu i teorii formalnej. Nowy instytucjonalizm oznaczał zwrot w stronę empirycznej teorii polityki przy założeniu, że instytucje to istotny element analizy politologicznej (Ball, Peters, 2005, s. 20).

## Struktury instytucjonalne

Instytucje stanowią podstawowy element każdego systemu społecznego i politycznego (Charon, 1992, s. 57). Socjologowie i politolodzy definiują instytucje jako byty społeczne złożone ze struktur, reguł, norm, wartości i ról. Instytucje to „konste-

lacje reguł, norm, wartości, przekonań, formalnych organizacji i praktyk społecznych” (Lichbach, 2009, s. 41) lub „złożone miejsca łączące strukturę i działanie” (Katznelson, 2009, s. 109). Szersze definicje wskazują, że „Instytucja polityczna to zespół relacji między aktorami politycznymi, który jest przewidywalny, stabilny w czasie i ewoluuje, aby sprostać wyzwaniom zmieniających się okoliczności politycznych, z czasem legitymizowany i traktowany jako wartość sama w sobie” (Hislope, Moghan, 2012, s. 95). Niektórzy politolodzy ostrzegają przed nadmiernym „rozciąganiem” definicji instytucji. Powoduje to trudności w badaniu ich relacji z zewnętrznym środowiskiem kulturowym (Lowndes, 2006, s. 97).

Podejście strukturalne definiuje instytucje jako złożone struktury prawne i organizacyjne, zawierające także nieformalne normy, konwencje, zwyczaje i relacje między aktorami (Steinmo, 2008, s. 124). Struktura to pewna całość złożona ze współzależnych części. Cechą struktur politycznych jest ich trwałość w długim okresie, zdolność do powolnej adaptacji i regulowania (stymulowania lub ograniczania) działań aktorów politycznych. Struktura instytucjonalna to jeden z podstawowych typów struktur politycznych obok struktur relacyjnych, dystrybucyjnych i dyspozycyjnych (Mouzelis, 2008, s. 228). „Struktury instytucjonalne jako wirtualny system norm i ról wiążą na poziomie paradygmatycznym zespół praw i zobowiązań zawarty w określonej pozycji społecznej” (Mouzelis, 2008, s. 228). W odróżnieniu od nich struktury relacyjne lub figuratywne tworzą system relacji między aktorami, operując na poziomie realnym. Na złożoną naturę instytucji zwrócili uwagę w latach 80. teoretycy poststrukturalizmu w teorii społecznej. Poddali oni krytyce założenia tradycyjnego strukturalizmu, który eksponował funkcję struktur polegającą na ograniczaniu podmiotowości aktora politycznego. Deterministyczne założenia strukturalistów przesłaniały im aktywną rolę aktora/podmiotu w obrębie struktur, które stanowią kontekst działania. Anthony Giddens dostrzegł i teoretycznie opracował złożony model relacji oparty na współzależności podmiotu i struktury. Wprowadził on pojęcie „dualności” struktury, przez co rozumiał jej dwoistą rolę: ograniczającą i jednocześnie umożliwiającą autonomię podmiotu (Giddens, 2003, s. 55–68). Uczony przypomniał i rozwinął zapomnianą tezę Karola Marksa, że zmiany społeczne powodowane są przez „aktywne konstytutywne umiejętności historycznie umiejscowionych aktorów, którzy wszakże działają w warunkach, których sami nie wybierali” (Hay, 2002, s. 118).

Istotnym elementem w teorii instytucji okazuje się pojęcie roli społecznej/politycznej. Według socjologa J. Scotta instytucja to „grupa ról powiązanych ze sobą w regularny i przewidywalny sposób, który ludzie wewnątrz i na zewnątrz instytucji uważają za właściwy” (Scott, 2011, s. 151). Robert A. Dahl i Bruce Stinebrickner definiują instytucję jako „zespół współzależnych reguł i rutynowych zachowań, który wyznacza zakres właściwości działań w terminach relacji między rolami

a sytuacjami” (Dahl, Stinebrickner, 2008, s. 66). Role stanowią zespoły oczekiwań odnoszących się do poszczególnych kontekstów interakcji, które kształtują wzajemne orientacje aktorów społecznych w ramach organizacji politycznej. Aktorzy polityczni powinni działać zgodnie z przyjętym porządkiem funkcji pełnionych w życiu publicznym. Zachowanie zgodne z odgrywaną rolą (prezydenta, premiera, ministra, posła, senatora) jest wyrazem spełnienia oczekiwań związanych ze specyficzną pozycją zajmowaną przez jednostki w strukturze systemu politycznego. Pojęcie roli nie implikuje jednak bezpośredniej przyczynowej relacji między rolą a zachowaniem jednostki w realnym życiu. Role instytucjonalne, podobnie jak oczekiwania wobec nich, nie determinują w całości działań jednostek. Aktorzy polityczni nie podporządkowują się bezwarunkowo gotowym scenariuszom pełnienia funkcji, ale interpretują i odgrywają role według wyobrażeń własnych lub środowisk politycznych, jakie reprezentują. Jedni politycy podchodzą do grannych ról z dystansem, inni w pełni się z nimi utożsamiają. Znanym w teorii socjologicznej zjawiskiem jest konflikt ról. Występuje on, kiedy aktor polityczny odgrywa jednocześnie kilka różnych ról, między którymi powstają napięcia. Grając role polityczne, jednostki dowiadują się, kim są w oczach innych i jak oni sami powinni odnosić się do innych (Scott, 2011, s. 157).

## Funkcjonalne ujęcia instytucji

Podejście funkcjonalne eksponuje zdolność do regulacji ludzkich działań jako cechę specyficzną instytucji. Instytucje są traktowane jako reguły lub zespoły reguł, którym aktorzy generalnie się podporządkowują. Według Douglassa Northa „Instytucje to wszystkie formy ograniczeń, tworzone przez ludzi w celu kształtowania ludzkich zachowań” (North, 1990, s. 6). Vivien Lowndes twierdzi, że instytucje to „zespoły reguł, które sterują zachowaniem aktorów społecznych” (Lowndes, 2006, s. 97). Zdaniem Bernarda Cricka „Instytucje polityczne to zespoły formalnych i nieformalnych reguł, bez których nie miałyby one racji bytu” (Crick, Crick 1987, s. 49). Istotą instytucji politycznych jest ich wpływ na sferę politycznych decyzji i działań (Burnham, 2004, s. 118). Pełnienie funkcji ważnych dla społeczeństwa politycznego stanowi podstawę legitymizacji instytucji politycznych. Jak wskazuje Adrian Leftwich: „Instytucje to wzory działania istotne dla rozwiązywania problemów i zachowania porządku społecznego, szeroko akceptowane jako część naturalnego porządku rzeczy, które wpływają na jednostki i społeczeństwo” (Leftwich, 1992, s. 10).

Instytucje jako struktury władzy i wpływu mają autonomiczną zdolność wpływania na zachowania aktorów politycznych, łącznie z tymi, którzy je utworzyli. Na rzecz utrzymania instytucjonalnego *status quo* działają wbudowane

w system polityczny mechanizmy, do których należą: współzależność instytucji w szerszym porządku instytucjonalnym, trudne do przejścia procedury wprowadzania zmian w konstytucjach, wysokie koszty społeczne uczenia się nowych reguł, niepewność konsekwencji radykalnych reform instytucjonalnych, głębokie zakorzenienie niektórych instytucji, takich jak parlament, w tradycji politycznej narodów.

Instytucje oddziałują na aktorów politycznych przez reguły, normy i wartości. Jako złożona całość generują regularność i powtarzalność działań jednostek. Normy polityczne motywują aktorów do działania, natomiast idee i wartości nadają działaniom kierunek. Role instytucjonalne wyznaczają zadania dla aktorów, ale siła ich wpływu zależy od nieformalnych norm i przekonań, jakie cechują organizację polityczną (Scott, 2011, s. 156).

Dla funkcjonowania parlamentów, gabinetów rządowych i innych instytucji politycznych oprócz formalnych norm i reguł istotne znaczenie mają zwyczaje, przekonania i dyspozycje ich członków. Szczególnie istotne są zasoby takich wartości, jak odpowiedzialność, kooperacja, lojalność, dialog i zaufanie. Przywołanie tych dyspozycji przez członków organizacji tworzy kapitał instytucjonalny. Francis Fukuyama twierdzi, że „Kapitał społeczny przenika organizacje i jest niezbędny do ich właściwego funkcjonowania [...]. W strukturach organizacji funkcjonują normy i inne nieracjonalne motywacje determinujące w istotny sposób zachowanie jednostek” (Fukuyama, 2005, s. 80–81). Zdaniem badacza wiedza o naturze tego zjawiska zwiększa szanse właściwego zrozumienia roli instytucji i agend publicznych, ich podejścia do kontynuacji, adaptacji i zmiany. Reguły prawne i organizacyjne można dość łatwo zmienić, ale mentalność i obyczaje składające się na kulturę instytucji politycznych zachowują inercyjną trwałość w nowych ramach ustrojowych i utrudniają funkcjonowanie demokratycznych instytucji. Normy, przekonania i zwyczaje stanowią kapitał instytucjonalny instytucji parlamentarnych. Na przykład brytyjska Izba Gmin do dzisiaj zachowała niektóre tradycyjne zwyczaje i procedury obradowania ukształtowane ponad trzysta lat temu. Nowe instytucje polityczne potrzebują wiele czasu na wytworzenie pozytywnego kapitału instytucjonalnego.

## Wieloaspektowość teorii instytucji

Teoria instytucji ma charakter wieloaspektowy. Musi brać pod uwagę aspekty prawne, socjologiczne, politologiczne, kulturowe, ekonomiczne, historyczne. Aspekt prawny odnosi się do prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Instytucje to organy władzy publicznej: prezydent, burmistrz, wójt etc. Aspekt socjologiczny dotyczy socjalizacyjnej i poznawczej roli instytucji politycznych. W nur-

cie instytucjonalizmu socjologicznego szczególnie ważne znaczenie przypisuje się wytwarzanym instytucjonalnie normom społecznym. Ludzie żyją i działają zgodnie z obowiązującymi w społeczeństwie normami, kreowanymi przez religie, wychowanie, tradycje i obyczaje. Kierują się częściej logiką nieformalnych reguł instytucjonalnych niż logiką racjonalnego wyboru. Aspekt kulturowy badań instytucjonalnych dotyczy symboli i wartości kulturowych reprezentowanych i transmitowanych przez obrosłe tradycją instytucje, takie jak monarchia lub parlamentaryzm. Fukuyama wskazuje, że instytucje wyznaczają reguły działalności aktorów rynkowych i stanowią główny czynnik efektywności systemów gospodarczych (Fukuyama, 2005, s. 45). Instytucje wyznaczają „reguły gry”, które aktorzy polityczni biorą pod uwagę, opracowując własne strategie. Preferencje są przypisane do aktora, ale częściowo kształtują się w ramach specyficznego, normatywnego środowiska instytucjonalnego. „Ludzie działają racjonalnie i strategicznie, ale tylko w warunkach probabilistycznego, społecznego i normatywnego porządku, który wpływa na ich właściwości” (Fukuyama, 2005, s. 109). Aspekt historyczny zawiera się w twierdzeniu, że instytucje polityczne są zakorzenione w tradycji społeczeństw i kształtowane przez doświadczenia historyczne. Instytucje polityczne ewoluują w dłuższym okresie, żeby sprostać wyzwaniom nowych potrzeb i konfiguracji interesów (Hislope, Mughan, 2012, s. 95). Robert Putnam przekonuje że „Historia ma znaczenie, ponieważ przeszłość wyznacza drogę dalszej ewolucji. Aktorzy polityczni mogą wybierać instytucje, ale robią to w okolicznościach, na które nie mają wpływu. Z kolei ich wybory mają wpływ na reguły, które wybiorą ich następcy” (Putnam, 1993, s. 8). Raz ustanowione instytucje mają skłonność do długiego trwania do czasu, aż nie nastąpią okoliczności, które wymuszają zmiany.

W teoretycznej analizie instytucji politycznych nie można pominąć aspektu normatywnego. W wymiarze wewnętrznym dotyczy on wytwarzania i transmitowania norm społecznych, takich jak lojalność grupowa, poczucie wzajemnych zobowiązań i solidarność członków organizacji politycznej. Normy instytucjonalne wpływają na zachowania aktorów politycznych, kształtując lub modyfikując ich wartości, normy, interesy, tożsamości i przekonania. Jako „wirtualny system norm i ról, instytucje zawierają zespoły praw i zobowiązań dla określonej pozycji społecznej” (Mouzelis, 2008, s. 228). Zdaniem Alexander Rosenberga (2008) władza instytucji opiera się na pewnej formie przymusu oraz na wspólnocie, która uznaje dane reguły i zapewnia ich przestrzeganie choćby w ograniczonym stopniu. Zewnętrzny wymiar normatywnej funkcji instytucji dotyczy ich relacji ze społeczeństwem obywatelskim. Instytucje polityczne reprezentują wartości, na jakich opiera się system polityczny, takie jak odpowiedzialność, tolerancja, transparentność, praworządność, stosunek do religii. Wartości są podstawą porządku konstytucyjnego i źródłem legitymizacji instytucji państwowych.

Konstytucje odwołują się do takich wartości, jak prawda, sprawiedliwość, solidarność, godność jednostki, wolność, prawa człowieka, religia. Liberalna doktryna legitymizacji politycznej wymaga od obywateli podzielenia podstawowych wartości i zasad, na jakich opierają się konstytucyjne organy państwa, uznania ich przez większość obywateli za własne lub przynajmniej możliwe do akceptacji w pewnym okresie. Jak pisze John Rawls: „władza polityczna jest w pełni właściwa, kiedy jest ona wykonywana w zgodności z konstytucją i oparta na wartościach, które wszyscy wolni i równi obywatele mogą rozumnie zaakceptować” (Shorten, 2016, s. 23). Relacje między instytucją a kulturą polityczną mają charakter współzależności: kultura kształtuje praktyki instytucjonalne, ale instytucje polityczne wywierają pewien, chociaż trudny do zbadania, wpływ na kulturę. Jak pisze Marc Howard Ross, praktyki instytucjonalne mogą zmieniać wartości i oczekiwania kulturowe. Z kolei analiza kulturowa może być przydatna w zrozumieniu społecznej percepcji określonych urządzeń i praktyk instytucjonalnych. Kultura wpływa na działanie instytucji, ale instytucjonalizacja kultury wzmacnia perspektywę jej dalszego trwania (Ross, 2009, s. 161).

## Relacje między aktorem a instytucją

Wpływ instytucji na działania polityczne to wyjściowe założenie, które łączy wszystkie nurty analizy instytucjonalnej. „Wszystkie nurty analizy instytucjonalnej kładą akcent na instytucjonalnie usytuowanych aktorach lub jednostkach, których zachowania są kształtowane przez ich instytucjonalne umiejscowienie i role oraz przez stosunki władzy i orientacje ideowe, wcielone w instytucjach” (Bell, Hindmore, 2009, s. 60). Jak starano się wykazać w poprzednich akapitach, władza instytucjonalna przejawia się w zdolności instytucji do wywierania wpływu na zachowania aktorów społecznych i politycznych. Zdaniem Stanisława Mazura „instytucje kształtują krajobraz polityczny, stanowią podstawę nowoczesnego rządzenia, wpływają na schematy dystrybucji władzy, strukturyzują procesy decyzyjne, oddziałują na preferencje aktorów społecznych i ich zachowania” (Mazur, 2011, s. 25). Wyrazem wpływu instytucjonalnego są takie kategorie, jak „strukturyzacja” działań politycznych, „reguły gry politycznej” oraz ograniczanie zakresu społecznie akceptowalnych działań aktorów politycznych. Politolodzy amerykańscy wskazują, że „Mechanizmy konstytucyjne ograniczają i regulują działania rządu przez powiązanie ich z regułami, standardami i prawami” (Hislope, Mughan, 2012, s. 42).

Między aktorem politycznym a instytucją zachodzą jednak częściej relacje współzależności niż jednokierunkowego wpływu. Racjonalni aktorzy działający w ramach instytucji dostosowują swoje strategie, ale mogą także wpływać na

kształt instytucji w zależności od przyjętych autonomicznie celów i strategii. Stabilność instytucjonalna nie oznacza niezmienności reguł i całkowitego podporządkowania im aktorów. Instytucje ustrojowe kształtują się pod wpływem różnych czynników: wydarzeń rewolucyjnych i wojen lub następujących stopniowo potrzeb, interesów i norm społecznych (North, 1990, s. 6).

Badacze i teoretycy polityki różnią się w poglądach na rolę instytucji jako czynnika wyjaśniającego działania, wydarzenia i procesy polityczne. Przedstawiciele strukturalizmu metodologicznego skłonni są przypisywać instytucjom politycznym silną władzę strukturalną, dzięki której mają one zdolność hamowania zmian i stabilizacji systemów politycznych w długich okresach. Wskazują na „normalizacyjne” mechanizmy instytucji, takie jak „ustabilizowane praktyki, procesy i tendencje”, zakorzenione społecznie reguły i konwencje, „logikę preferowanych zachowań”, wreszcie bezpośrednie sankcje lub antycypowanie sankcji za kontestowanie obowiązujących reguł (Hay, 2002, s. 105).

Inny pogląd na rolę instytucji jako zmiennej w wyjaśnianiu politologicznym mają przedstawiciele konstruktywizmu, którzy wskazują na sztuczny i labilny charakter instytucji politycznych. Utrzymują, że każda instytucja stworzona została przez ludzi, zatem nie jest bytem naturalnym, jak stan zdrowia lub środowisko geograficzne, ale bytem społecznym reprodukowanym przez działania jednostek i grup (Rosenberg, 2008, s. 111).

Przedstawiciele instytucjonalizmu historycznego zajmują w kwestii eksplanacyjnej roli instytucji stanowisko pośrednie. Badając działania aktorów politycznych, obowiązujące reguły oraz historyczne konteksty, w jakich zachodzą działania, próbują oni wyjaśniać proporcje wpływu owych trzech czynników na procesy polityczne i ich rezultaty. Istotną rolę odgrywa tu hipoteza, iż procesy polityczne, takie jak (przykładowo) demokratyzacja, podążają ścieżką wytyczoną przez wcześniejsze doświadczenia historyczne. Działania aktorów politycznych, uwarunkowania instytucjonalne i konteksty historyczno-kulturowe tworzą wspólnie kompozycję czynników/zmiennych, które konstytuują wieloczynnikowe teorie procesów zmian politycznych (Steinmo, 2008, s. 126).

## Mechanizmy władzy instytucjonalnej

Polityka w ujęciu instytucjonalnym to proces rządzenia, w którym bierze udział wiele podmiotów. Podejmowanie decyzji politycznych, jak też ich implementacja następują zawsze w określonym kontekście instytucjonalnym. Zdaniem B. Guya Petersa „Zdolność systemów państwowych do rządzenia jest w dużym stopniu zależna od struktury instytucji i relacji między nimi” (Peters, 2006, s. 28). Państwo powinno tworzyć wewnętrznie spójną strukturę instytucjonalną – zespół logicz-

nie powiązanych ze sobą instytucji, który legitymizuje system społeczno-polityczny i tworzy przejrzystą architekturę władzy publicznej. Procesy decydowania politycznego powinny przebiegać w sposób jak najbardziej efektywny i transparentny. Bieżące rządzenie państwem to domena gabinetów rządowych, ministerstw i organów administracji. Jak pisze B.G. Peters, „Polityka rozumiana jako procesy rządzenia jest zasadniczo polityką organizacyjną i instytucjonalną. Rząd, jeśli ma rządzić efektywnie, musi umieć przekształcić słuszne intencje w efektywne działania” (Peters, 2006, s. 27). Sama efektywność rządu może jednak nie wystarczyć do jego akceptacji i długiego trwania. Fukuyama trafnie zwraca uwagę, że „instytucje państwowe musi cechować sprawność współdziałania administracyjnego, ale także prawomocność w oczach społeczeństwa” (Fukuyama, 2005, s. 83).

W państwach demokratycznych instytucje polityczne i administracyjne w czasach „normalnej” polityki rzadziej niż w innych systemach ustrojowych stosują przemoc w celu wywierania wpływu na obywateli. Struktury władzy demokratycznej mają charakter w większym stopniu umożliwiający niż ograniczający i nakazowy. Częściej niż nakazy i zakazy administracyjne rządu powołują do życia instytucje zachęcające do działań w interesie publicznym lub zniechęcające do działań zagrażających bezpieczeństwu państwa i obywateli. Jako przykłady można wskazać takie instytucje, jak oświata zdrowotna, systemy podatkowe, granty mające zachęcić do zakładania firm, czy budżety partycypacyjne w gminach. Tworząc odpowiednie instytucje, państwo liberalne kreuje sytuacje decyzyjne (strukturalne konteksty działania) motywujące lub demotywujące obywateli do podejmowania/zaniechania określonych wyborów, mając na względzie godzenie interesów indywidualnych z interesem publicznym.

Reformując systemy wyborcze lub zmieniając zasady finansowania partii politycznych, decydenci tworzą konteksty instytucjonalne, w ramach których partie muszą na nowo przemyśleć swoje strategie i dostosować je do zmienionych reguł gry (Putnam, 1993, s. 8). Władza „konstytutywna” (Drake, 2010, s. 49) wyraża się w zdolności do definiowania parametrów racjonalności dla jednostek, partii politycznych lub organizacji, takich jak banki czy firmy ubezpieczeniowe. Nakazowe instrumenty władzy administracyjnej i policyjnej stosuje się w dość wyjątkowych sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa publicznego i prywatnego. Dotyczy to w szczególności działań ograniczających prawa i wolności obywateli gwarantowane konstytucją.

Władza instytucjonalna może działać jako podmiot interesów lub struktura ograniczeń. Jak pisze Janusz Ruszkowski, „Instytucje wywierają ogromny wpływ na rezultaty działania, tworząc sprzyjające warunki działania aktorów usytuowanych centralnie w systemie, ale jednocześnie mogą te działania reglamentować lub ograniczać” (Ruszkowski, 2013, s. 334). W pierwszym wypadku instytucje są narzędziem umożliwiającym aktorom politycznym realizację wybranych

strategii. Na przykład wprowadzenie progu wyborczego w wyborach parlamentarnych ma na celu zmniejszenie rozmiarów koalicji rządowych i zwiększenie efektywności procesów legislacyjnych. Decentralizacja władzy zwiększa pole obywatelskiej partycypacji i sprzyja większej odpowiedzialności samorządów za rozwiązywanie problemów lokalnych społeczności. Rozwiązania instytucjonalne, takie jak spółdzielnie rybackie, umożliwiają bardziej racjonalne wykorzystanie akwenów rybnych. Instytucje dialogu społecznego ograniczają konfliktowość stosunków industrialnych, zmniejszają koszty kontroli i budują kulturę zaufania do państwa. W innym wypadku instytucja polityczna lub organ administracji, przez samo istnienie jako zastana struktura, wyznacza reguły działań aktorów. Nowo wybrani posłowie przez uczenie się reguł dostosowują swoje zachowania do obowiązujących zasad formalnych, a z czasem poznają także niepisane normy kultury parlamentarnej. Niektóre instytucjonalne mechanizmy władzy są dobrze znane politologom. Mechanizm separacji władz państwowych zapobiega potencjalnej dominacji egzekutywy lub legislatywy w systemie demokracji. Proporcjonalny system wyborczy w większym stopniu niż system większościowy skłania obywateli do udziału w wyborach i zwiększa prawdopodobieństwo powstawania nowych partii politycznych. Parlamentarny system dzięki takim instytucjom, jak *votum* zaufania dla rządu oraz interpelacje poselskie, stwarza większe możliwości politycznej kontroli egzekutywy i motywuje deputowanych do większej aktywności niż model prezydencki.

Zdolność liderów do kształtowania polityki publicznej jest zasadniczo zeterminowana przez instytucjonalne konfiguracje i zasoby istniejące w ramach systemu politycznego. W niektórych krajach instytucjonalne „okna możliwości” wzmacniają odporność na kryzysy polityczne lub ułatwiają przeprowadzanie reform gospodarczych. Coraz bardziej widoczną cechą współczesnego stylu rządzenia w zachodnich demokracjach jest przesunięcie akcentu od władzy formalnej do nieformalnej. W opinii Petera Baldwina „Nowoczesne państwo nie instruuje, nie rozkazuje, nie karze, ale edukuje, informuje, perswaduje i odradza” (Baldwin, 2003, s. 106). Władza „despotyczna” została zastąpiona władzą „infrastrukturalną” (Ekiert, 2003, s. 117; King, Kendall, 2004, s. 130). W liberalnych demokracjach mamy obecnie do czynienia z państwem „regulacyjnym”, w którym kierowanie sektorem publicznym i prywatnym dokonuje się głównie za pośrednictwem mechanizmów instytucjonalnych. Bezpośrednie nakazy i zakazy administracyjne nie budują kapitału społecznego i słabo motywują ludzi do ochrony dóbr publicznych, takich jak praworządność, bezpieczeństwo, zdrowie czy ochrona środowiska naturalnego. Hierarchiczna władza państwowa oparta na przymusie, egzekwowaniu prawa i sankcjach za jego naruszanie jest oczywiście w pewnym zakresie nadal niezbędna, ale w dojrzałych demokracjach ważniejsze są instytucjonalne i perswazyjne zasoby władzy. Zdaniem Stanisława Mazura „In-

stytucje tworzą mechanizmy kontrolne, ułatwiają współpracę, redukują niepewność, podtrzymują porządek społeczny, stanowią kognitywne, normatywne i regulacyjne struktury stabilizujące rzeczywistość społeczną” (Mazur, 2011, s. 26).

Jedną z form instytucjonalnych władzy politycznej jest władza „perswazyjna”. Działa ona przez takie instytucje, jak media masowe, dostęp do informacji publicznej, debaty publiczne, dialog i konsultacje społeczne. Właściwe funkcjonowanie instytucji perswazyjnych przyczynia się do tworzenia kultury zaufania, współpracy i partycypacji, która zwiększa legitymizację rządu i efektywność administracji publicznej.

Sięganie przez decydentów politycznych do nowych form instytucjonalnych następuje najczęściej *ex post*, jako reakcja wobec narastania problemów wymagających rozwiązania, takich jak rosnące bezrobocie, kryzys demograficzny, zagrożenie zdrowia publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Problem, jaki się często pojawia w kontekście oceny pracy rządów, dotyczy efektywności aparatu administracyjnego państwa. Decyzje rządów nie zawsze przynoszą oczekiwane skutki społeczne i ekonomiczne, a niektóre wręcz wywołują skutki odwrotne od zamierzonych. Decydenci polityczni działają często w trudnych kontekstach prawnych, społecznych, ekonomicznych i politycznych, które w znacznym stopniu ograniczają możliwości realizacji obietnic wyborczych, w szczególności tych wymagających dużych zasobów finansowych.

W zależności od miejsca zajmowanego w strukturze systemu politycznego centralne instytucje polityczne (parlamenty, ministrowie, sądy konstytucyjne) mają różną zdolność wpływania na instytucje usytuowane niżej w strukturach państwa. W państwie unitarnym struktura instytucjonalna stanowi hierarchiczny układ władzy podporządkowany realizacji zadań rządowej polityki publicznej. Władza decyzyjna w państwie ma przeważnie charakter formalny, ale decydenci posiadają także władzę dyskrecyjną (Mazur, 2011, s. 176). Ta druga odnosi się do sfer decyzyjnych, w których brakuje przejrzystych i precyzyjnych regulacji prawnych. W każdej organizacji nieformalne wpływy są wkomponowane w formalne zależności strukturalne. Politycy i urzędnicy różnych szczebli funkcjonują w organizacyjnych strukturach władzy wytyczonych przez ustawy, statuty i regulaminy ustanowione w legalnych procedurach. Efekty działania administracji publicznej (urzędów, biur, agencji) zależą w uproszczeniu od sposobu ich organizacji, dostosowania reguł prawnych do celów i zadań administracji, ich funkcjonalności w stosunku do potrzeb klientów sektora usług publicznych, umiejętności i zaangażowania w pracę osób pełniących funkcje polityczne i administracyjne.

Władza instytucjonalna opiera się na suwerenności, autonomii, legitymizacji, odpowiedzialności oraz profesjonalizmie – gruntownej wiedzy o zasadach ekonomii i polityki. Równoległe do niej kształtuje się władza relacyjna, która przyjmuje postać „sieci politycznych” (Saward, 2008, s. 124). Rozwój sieci in-

stytucjonalnych dokonuje się w procesach interakcji instytucji państwowych i samorządowych z formalnymi i nieformalnymi grupami interesów, biznesem, klubami sportowymi, organizacjami pozarządowymi, Kościołami, a także z indywidualnymi osobami. Szczególnie aktywne role odgrywają w tych kontaktach sieci interesów prywatnych i organizacji pozarządowych. W stosunkach władzy publicznej z sieciami społecznymi kształtują się elastyczne formy powiązań, odmienne od tradycyjnego modelu rządzenia opartego na formalnej hierarchii polityczno-administracyjnej (Jabłoński, Wichłacz, 2014, s. 409).

Efektywna polityka publiczna wymaga z jednej strony społecznej legitymizacji, profesjonalnego zarządzania sektorem publicznym i prywatnym, poczucia identyfikacji z etosem służby publicznej, a z drugiej istnienia sieci kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim, na którego potrzeby powinna elastycznie reagować. Sieci ułatwiają proces rządzenia przez generowanie lub wzmacnianie władzy infrastrukturalnej zamiast władzy instrumentalnej. Władza infrastrukturalna polega na obustronnie korzystnej, partnerskiej współpracy między organami państwa a społecznymi grupami interesów. Instytucje rządowe i samorządowe są aktywnymi podmiotami w „strukturyzacji” i kontroli sieci decyzyjnych, dbaniu o właściwe proporcje i reprezentowaniu interesu publicznego. Instytucje publiczne osiąągają swoje cele w strukturach sieciowych, dbając o zachowanie niezbędnego zakresu władzy kontrolnej, mając świadomość istnienia ryzyka narażenia na szwank interesu publicznego (Bell, Hindmore, 2009, s. 66–67; King, Kendall, 2004, s. 214).

Zdaniem Mazura sieciowość jest ważną cechą administracji publicznej działającej według logiki współrządzenia. W wyspecjalizowanych funkcjonalnie sieciach dokonuje się wymiana informacji potrzebnych do konstruowania i implementacji polityk publicznych, lecz przede wszystkim wytwarza się wiedzę, promuje innowacyjne rozwiązania oraz propaguje pozytywnie zweryfikowane instrumenty zarządzania (Mazur, 2011, s. 203). Sieci społeczne kreują impulsy rozwojowe dzięki poszerzaniu źródeł informacji i budowy kapitału społecznego. Wiele badań empirycznych dowodzi, że zawiązywanie sieci wokół instytucji publicznych może poprawić sprawność ich działania z korzyścią dla interesu publicznego. Grupy interesów i stowarzyszenia obywatelskie poprzez kampanie społeczne i inicjatywy obywatelskie kreują bodźce do zwiększania efektywności władzy instytucjonalnej. Robert Putnam wykazał, że:

społeczności, w których lepiej zakorzeniły się normy społecznej aktywności, oczekiwały lepszej administracji i częściowo dzięki własnej aktywności ten cel osiągnęły. Członkowie tych społeczności regionalnych oczekiwali bardziej efektywnej służby cywilnej i byli lepiej przygotowani, aby urzeczywistnić tę potrzebę przez kolektywne działanie. Mieszkańcy regionów o niskiej skłonności do partycypacji częściej przejawiali postawy wyalienowanych i cynicznych petentów (Putnam, 1993, s. 182).

Linda Molm, omawiając wyniki badań eksperymentalnych nad strukturami sieciowymi, wskazuje, iż z badań tych wynika, że wymiana w ramach sieci wytwarza „integracyjne więzi zaufania, zaangażowania i afektywnych nastawień”, które rozwijają się pod wpływem powtarzanych relacji wymian z tymi samymi partnerami (Molm, 2009, s. 163). W sieciach współzrządzenia występuje strukturalna nierówność (asymetria) władzy. Niezależnie od istnienia interaktywności w ramach sieci instytucje władzy publicznej decydują o prawnych regułach, procedurach i warunkach współpracy, o sumach i priorytetach przyznawania subsydiów i grantów, regułach wyboru projektów do finansowania, zasadach terminów realizacji i rozliczania kontraktów itp. Sieci społeczne z udziałem agend władzy publicznej mają charakter nie zrównoważonych sieci wymian. Dzieje się tak m.in. z powodu nierównego dostępu do informacji, zasobów finansowych i kadrowych oraz przewagi instytucjonalnej. Organizacje pozarządowe i grupy interesów są przeważnie petentami organów administracji, a nie odwrotnie. Badania prowadzone w Polsce na poziomie lokalnym i regionalnym wykazują słabość dialogu społecznego i konsultacji. Jak pisze Wojciech Misztal, „brak zaufania i niechęć do wchodzenia w nowe struktury instytucjonalne skutkuje utrzymującą się na dość niskim poziomie aktywnością obywatelską” (Misztal, 2013, s. 243). Instytucje rozumiane są przez decydentów częściej jako instrumenty ograniczeń strukturalnych niż upodmiotowienia społeczeństwa obywatelskiego. Reformy instytucji samorządowych powinny iść w kierunku upodmiotowienia lokalnych społeczności, lepszego dostępu obywateli do informacji publicznej, ustalenia bardziej przejrzystych reguł uprawnień, współdecydowania i politycznej odpowiedzialności.

## Procesy instytucjonalizacji

Do głównych funkcji organów władzy politycznej należą ochrona zasad konstytucyjnych, wspieranie praworządności i zaufania między obywatelami a państwem. Rolą konstytucji jest ochrona praw jednostki i ograniczanie nieprzewidywalności aktorów sceny politycznej. Jednak obserwacja praktyki politycznej wielu państw uczy, że prawo konstytucyjne samo w sobie nie gwarantuje stabilnej demokracji. Wartości i reguły konstytucyjne powinny być zakorzenione w świadomości elit społecznych i obywateli. Według Samuela Huntingtona instytucjonalizacja polityczna to „proces, w którym organizacje i procedury nabywają wartości i stabilności” (cyt. za: Ishiyama, 2012, s. 74). Systemy polityczne, jak też ich wewnętrzne procesy i mechanizmy różnią się stopniem instytucjonalizacji, a tym samym poziomem stabilności. Huntington twierdził, że stopień instytucjonalizacji systemu politycznego stanowi główny czynnik utrzymania sta-

bilności systemu w okresach wzmożonej mobilizacji społecznej. Jeśli ten stopień jest niski, instytucje stają się atrapą. Do elementów instytucjonalizacji politycznej uczony zaliczał zdolność systemu do adaptacji, złożoność organizacyjną, autonomię, spójność idei i celów. Legitymizowane akceptacją większości obywateli, zakorzenione w systemie społecznym i kulturowym zasady liberalnej konstytucji są instrumentem utrzymania demokratycznego *status quo* i ograniczania działań antysystemowych. Stabilność i adaptacyjna zmiana reguł konstytucyjnych stanowi jeden z najważniejszych atrybutów dojrzałej demokracji. Przyczyniają się do niej atrybuty instytucji politycznych, takie jak reprezentatywność, legitymizacja, odpowiedzialność, transparentcja i zdolność do efektywnego rządzenia.

Ważnym zasobem politycznym, o którym wspomniano już wcześniej, jest kapitał instytucjonalny. Dzięki zaufaniu, jakim obywatele darzą instytucje, obniżają się koszty funkcjonowania systemu politycznego. Kapitał instytucjonalny pozwala na oszczędzanie środków finansowych, jakie państwo musi przeznaczać na utrzymanie policji, służb porządkowych, więziennictwa, prokuratur, sądów itp. W państwach autorytarnych koszty rządzenia są wysokie, ponieważ znaczną część budżetu przeznaczają się na policję polityczną, propagandę i cenzurę. W nowych demokracjach gromadzenie kapitału instytucjonalnego wymaga jednak długiego czasu. Jego potencjał zależy od przebiegu procesu demokratyzacji i oceny przez obywateli jakości działania instytucji, w szczególności partii politycznych, ciał legislacyjnych, egzekutywy, sądów, urzędów podatkowych i mediów publicznych (Schedler, 2010, s. 69). Elity polityczne i obywatele przez lata wspólnego działania muszą przyswoić zasady konstytucjonalizmu i demokratycznej kultury politycznej. Instytucje parlamentarne i systemy partyjne w Europie Zachodniej kształtowały się w procesach historycznych, zanim stały się trwałym elementem demokratycznego systemu rządów. Pomimo tego aktualnym problemem jest osłabianie instytucji politycznych. Takie zjawiska, jak populizm, nacjonalizm, indywidualizm, erozja zaufania do polityki i formalnych instytucji politycznych, stanowią zagrożenie dla dalszej stabilności liberalnej demokracji.

## Uwagi końcowe

Pojęciowa analiza instytucjonalna jest istotnym elementem teorii polityki. Sposób, w jaki definiuje się zjawiska polityczne, wytycza granice obszaru badawczego i odpowiada pytaniom badawczym. Pojęcia są załącznikiem paradygmatów naukowych ukierunkowujących badania empiryczne. We współczesnej teorii polityki pojęcie instytucji politycznej stało się bardzo pojemne, kompleksowe i wieloaspektowe. Zwiększa to potencjał teoretyczny analizy instytucjonalnej i uży-

teczność pojęcia instytucji w teorii polityki i analizie politologicznej, a także tworzy nowe wyzwania badawcze. Rola instytucji w ograniczaniu zachowań politycznych wskazuje na strukturalne powinowactwo metodologiczne paradygmatu instytucjonalnego z paradygmatem strukturalnym. Z kolei podmiotowa rola aktora politycznego wobec kontekstu instytucjonalnego świadczy o związku z paradygmatem racjonalnego wyboru. Instytucje umożliwiają ich członkom realizację strategii, tworzą prawny i społeczny kontekst działania politycznego. Reformy polityczne najczęściej zaczynają się od tworzenia nowych instytucji. Instytucje są często traktowane jako remedium na konflikty polityczne na tle klasowym, religijnym lub etnicznym. Ich rola w tej materii wiąże teorię instytucji z teorią społeczeństwa politycznego i demokracji. Takie instytucje, jak federalizm, autonomia regionalna, wieloetniczne okręgi wyborcze, reprezentatywne koalicje rządowe, inżynieria wyborcza, są narzędziem regulacji konfliktów w etnicznie podzielonych społeczeństwach.

Poza tym instytucje stanowią dla ich członków konteksty definiowania interesów i dokonywania wyborów politycznych, kreują standardowe praktyki operacyjne i relacje między jednostkami. Instytucje odgrywają istotną rolę w formowaniu preferencji aktorów i sterowaniu procesami politycznymi. Słabość instytucji politycznych świadczy o słabości państwa i systemu politycznego.

## Literatura

- Baldwin, P. (2003). "The Return of Coercive State: Behavioral Control in Multicultural Society". In: T.V. Paul, G.J. Ikenberry, J.A. Hall (eds.). *The Nation-State in Question*. Princeton: Princeton University Press.
- Ball, A.R., Peters, B.G. (2005). *Modern Politics and Government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bell, S., Hindmore, A. (2009). *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burnham, P. et al. (2004). *Research Methods in Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Campbell, J.E. (2003). "States, Politics and Globalization". In: T.V. Paul, G.J. Ikenberry, J.A. Hall (eds.). *The Nation-State in Question*. Princeton: Princeton University Press.
- Charon, J.M. (1992). *Ten Questions: A Sociological Perspective*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Crick, B., Crick, T. (1987). *What Is Politics*. London: Edward Arnold.
- Dahl, R.A., Stinebrickner, B. (2007). *Współczesna analiza polityczna*, przeł. P.M. Kazmierczak. Warszawa: Scholar.
- Diamond, L., Plattner, M.F.J., Costopoulos, P. (2010). *Debates on Democratization*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Drake, M.S. (2010). *Political Sociology for a Globalizing World*. Malden–Cambridge: Polity.
- Dziubka, K. (2014). „Poznawcze i ontologiczne aspekty kosmopolityzmu obywatelskiego”. W: D. Drałus, M. Wichłacz (red.). *Nowoczesne formy patriotyzmu i nacjonalizmu w kontekście przemian współczesnych systemów społeczno-politycznych*. Wrocław: Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe atla2.
- Ekiert, G. (2003). “The State after the State Socialism: Poland in Comparative Perspective”. In: T.V. Paul, G.J. Ikenberry, J.A. Hall (eds.). *The Nation-State in Question*. Princeton: Princeton University Press.
- Fukuyama, F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Giddens, A. (2003). *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturyzacji*, przeł. S. Amsterdamski. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Gunnell, J.G. (1983). “Political Theory: The Evolution of a Sub-field”. In: W.A. Finifter (ed.). *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, DC: APSA.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hislope, P., Mughan, A. (2012). *Introduction to Comparative Politics: The State and Its Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Juchnowski, J., Wiszniewski, R. (red.) (2013). *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Karwat, M., Ziółkowski, J. (2013). *Leksykon pojęć politycznych*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Ishiyama, J.T. (2012). *Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization*. Malden: Wiley-Blackwell.
- Jabłoński, A.W. (2013). „Paradygmaty wyjaśniania w naukach społecznych”. W: Ł. Młyńczyk, B. Nitschke (red.). *Aspekty metodologiczne oraz teoretyczne w subdyscyplinach politologii*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Jabłoński, A.J., Wichłacz, M. (2014). *Perspektywa sieciowa w analizie władzy i polityki publicznej*. W: P. Borowiec, R. Kłosowicz, P. Ścigaj (red.). *Odmiany współczesnej nauki o polityce*, t. I. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Katznelson, I. (2009). “Strong Theory, Complex History: Structure and Configuration in Comparative Politics Revisited”. In: M.I. Lichbach, A.S. Zukerman (eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, R., Kendall, G. (2004). *The State, Democracy and Globalization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Klementewicz, T. (2010). *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

- Leftwich, A. (2004). "Thinking Politically. On the Politics of Politics". In: A. Leftwich (ed.). *What Is Politics? The Activity and Its Study*. Cambridge–Malden: Polity Press.
- Lichbach, M.I. (2009). "Thinking and Working in the Midst of Things: Discovery, Explanation, and Evidence in Comparative Politics". In: M.I. Lichbach, A.S. Zuckerman (eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lowndes, V. (2006). „Instytucjonalizm”. W: D. Marsh, G. Stoker (red.). *Teorie i metody w naukach politycznych*, przeł. J. Tegnerowicz. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mazur, S. (2011). *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Mazur, S. (2013). „Mechanizmy uczenia się w politykach publicznych”. W: J. Juchnowski, R. Wiszniowski (red.). *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Miształ, W. (2013). „Legitymizacja czy instrumentalizacja dialogu obywatelskiego w Polsce?”. W: J. Juchnowski, R. Wiszniowski (red.). *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Młyńczyk, Ł. (2015). *Między kreatywnością a próżnowaniem. Polityczność dwóch typów idealnych*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Molm, L. (2009). "Power and Social Exchange". In: D. Tjosvold, B. Wisse (eds.). *Power and Interdependence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mouzelis, N.P. (2008). *Modern and Postmodern Social Theorizing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, B. (2006). *The Making of the Modern State: A Theoretical Evolution*. New York: Palgrave Macmillan.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Peters, B.G. (2004). "Politics Is about Government". In: A. Leftwich (ed.). *What Is Politics? The Activity and Its Study*. Cambridge–Malden: Polity Press.
- Przeworski, A. (1993). "Democracy as Contingent Outcome of Conflicts". In: J. Elster, R. Slagstad (eds.). *Constitutionalism and Democracy: Studies in Rationality and Social Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1995). "The Institutional Approach". In: D. Marsh, G. Stoker (eds.). *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Rosenberg, A. (2008). *Philosophy of Social Science*. Boulder: Westview Press.
- Ross, M.H. (2009). "Culture in Comparative Political Analysis". In: M.I. Lichbach, A.S. Zuckerman (eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ruszkowski, J. (2013). „Neoinstytucjonalne podejście do prezydencji w Radzie Unii Europejskiej”. W: J. Juchnowski, R. Wiszniowski (red.). *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Saward, M. (2008). *Demokracja*, przeł. A. Burek. Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Schedler, A. (2010). “What Is Democratic Consolidation?”. In: L. Diamond, M. Plattner, Ph. Costopoulos (eds.). *Debates on Democratization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Scott, J. (2011). *Conceptualizing Social World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shorten, A. (2016). *Contemporary Political Theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Spicer, M.W. (1995). *Founders, the Constitution and Public Administration: A Conflict in World Views*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Steinmo, S. (2008). “Historical Institutionalism”. In: D. Della Porta, M. Keating (eds.). *Approaches and Methodologies in the Social Science*. Cambridge–New York: Cambridge University Press.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wiszniowski, R. (red.) (2013). *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

## Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest konceptualizacja instytucji jako ważnego pola badawczego w teorii polityki. W pierwszej części autor omawia tradycje analizy instytucjonalnej w politologii i klasyczne rozumienie instytucji politycznych. Następnie przedstawia koncepcje definiowania instytucji, ukazując tendencję w literaturze do rozszerzania definicji, czego wyrazem jest wielowymiarowość i nieostrość pojęcia. Trzecia część omawia funkcjonalne podejście do definiowania instytucji, wskazując przede wszystkim na funkcje przypisywane instytucjom politycznym. W kolejnej części autor wskazuje na wieloaspektowość analizy instytucjonalnej, która wymaga badań wielu dyscyplin nauk społecznych, szczególnie politologii i socjologii polityki. Przedmiotem rozważań ostatnich trzech sekcji są charakter relacji między instytucją a działaniem politycznym, mechanizmy władzy instytucjonalnej oraz rola sieci społecznych jako nowego wymiaru analizy instytucjonalnej.

**Słowa kluczowe:** politologia, instytucjonalizm, instytucja, polityka, teoria polityki