Hans-Peter Widmaier

STUDIA O ŁADZIE SPOŁECZNYM

DEMOKRATYCZNA POLITYKA SPOŁECZNA. LOGIKA BIUROKRACJI

z oryginału niemieckiego pt. "Die soziale Politik" i "Die Logik der Bürokratie"
z upoważnienia autora przełożył Tadeusz Kowalak

A 95 - 02588

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

Warszawa 1995

FUNDACJA im. FRIEDRICHA EBERTA Przedstawicielstwo w Polsce

Publikacje Fundacji w językach polskim lub angielskim można otrzymać w biurze warszawskim:

Fundacja im. Friedricha Eberta, Podwale 11, 00-252 Warszawa
telex 812670 fespo pl telefax 6350393 311303 317861

© 1995 by Friedrich Ebert Foundation Warsaw Office

D.T.P. by TRIGRAF Warszawa
Printed in Poland

ISBN 83-86088-30-3

Spis treści

Część 1
DEMOKRATYCZNA POLITYKA SPOŁECZNA 7

1. Dialogika wspólnego działania 9
2. Podwójne oblicze biurokracji 10
3. Polityka społeczna w państwie dobrobytu 11
4. W sprawie teorii ewolucji potrzeb społecznych 12
5. Potrzeby społeczne jako przesłanka rozwoju gospodarczego 13
6. Potrzeby społeczne wynikające z rozwoju gospodarczego 15
7. Potrzeby społeczne jako wynik długotrwałego oddziaływania stosunków władzy 16
8. W sprawie ekonomicznej teorii procesów politycznych 16
9. Struktury władzy w państwie dobrobytu 17
10. W sprawie ekonomicznej teorii demokracji 18
11. W sprawie logiki specyficznego działania grupowego 22
12. W sprawie teorii biurokracji państwowej w państwie dobrobytu 23
13. Racjonalność ekonomiczna jako władza? 26
14. Wychowanie *hominem oeconomicum* 27
14. Ekonomiczna *versus* polityczna logika demokracji 28
15. Dialogika współdziałania 30
16. Wstępne podsumowanie 32
17. *Homo oeconomicus* w polityce społecznej? 33

Część 2
LOGIKA BIUROKRACJI 43
1. W sprawie logiki biurokratycznego działania 45
1.1. W sprawie stosunków biurokracji ze światem zewnętrznym 46
1.2. Zmiana funkcji biurokracji państwowej 47
2. Biurokracja jako środek racjonalnie legitymizowanego panowania 50
2.1. Biurokracja jako uzupełnienie gospodarki rynkowej dla spełniania funkcji ważnych społecznie 54
2.2. Biurokracja jako producent usług i świadczeń pozarynkowych 63
3. Elementy teorii biurokracji społecznej 73
3.1. Świadczenia społeczne i stosunki władcze 73
3.2. Zasady strukturalne biurokracji społecznej 74
3.3. Braki biurokracji społecznej — monetaryzacja, regulacja prawna, centralizacja 76
3.3.1. Szpetny wizerunek biurokracji 76
3.3.2. Krytyka regulacji prawnej 79
3.3.3. Krytyka centralizacji 82
3.3.4. Krytyka monetaryzacji i ekonomizacji 82
3.4. Stosunek pomiędzy biurokracją społeczną a wolnością i demokracją 83
3.4.1. Biurokracja społeczna jako przeszkoda w stosunku do rynku i wydajności 83
3.4.2. Biurokracja społeczna jako instrument i przedmiot panowania 85
4. Problematyczny stosunek pomiędzy biurokracją społeczną a demokracją 87
Cytowane piśmiennictwo 90

DEMOKRATYCZNA POLITYKA SPOŁECZNA

Rewolucje demokratyczne w Ameryce i w Europie przewróciły nienaruszalny „boski porządek" średniowiecza. Polityka w wymiarze gospodarczym, socjalnym i społecznym zajęła miejsce dawnej potęgi, która w wyniku sekularyzacji stała się jałowa.

U zarania cywilizowanego świata — jak pisał John Locke w swoich *Two Treaties on Government* — stoi Ameryka ze swoim Paktem Mayflower[1], Deklaracją Niepodległości z 4 czerwca 1776 roku, a w końcu z Konstytucją Federalną z roku 1787.

Ustanowiony przez rewolucję suweren: naród ludzi wolnych („*all men are created equal*"), który — na zasadzie wzajemnego uznawania równouprawnienia obywateli („*we mutually pledge to each other our lives, our fortunes and our sacred honor*") — uwolnił się od panowania absolutyzmu i Kościoła, przez stworzenie własnego systemu rządzenia ustanowił „*Novum Ordonem Saeculorum*"[2]. Pluralistyczna dyskusja o sprawach publicznych, prowadzona przez przedstawicieli współzawodniczących ze sobą i zróżnicowanych poglądów, miała pozwolić na powstanie publicznej sfery działania, sfery laickiej polityki.

Dobrowolna współpraca obywateli w stowarzyszeniach, spółdzielniach i związkach zawodowych, ich publiczne dyskusje i dysputy, jak i inne spory polityczne w wyłaniających się społeczeństwach rynkowych wysuwają się ponad cywilnoprawne stosunki wymiany: stosują się one do politycznej logiki — będę ją nazywał polityczną dialogiką. Obok ekonomicznej gry rynkowej rozwija się cywilizowana społeczność w sensie

[1] Mayflower Compact, dokument podpisany 21 listopada 1620 r. przez 41 mężczyzn, pasażerów statku „Mayflower" przed ich lądowaniem w Plymouth, Massachussets, Łączył on podpisanych w ciało polityczne, mające na celu utworzenie rządu i zobowiązywało ich do posłuszeństwa wobec wszystkich praw i przepisów, które zostaną później ustanowione. Pakt ten stał się podstawą działania rządu Plymouth (The New Encyclopedia Britannica. Chicago 1988, tom 7 s. 974. (Przyp. tłumacza)

[2] „Nowy, wieczny porządek rzeczy" (tłum.)

kulturalnych, bo pozbawionych przemocy, stosunków międzyludzkich oraz demokratycznego i pluralistycznego sposobu postępowania.

Wobec tego, że zawiódł rynek pracy, ta polityczna dialogika nabiera w XIX wieku szczególnego znaczenia. Kwestia robotnicza staje się kwestią społeczną XIX wieku.

W praktyce politycznej robotnicy wychodzą ze swej prywatności jako sprzedawcy swego towaru — siły roboczej — na rynku i tworzą grupy samopomocowe dla osiągnięcia wspólnego celu, jakim są umowy zbiorowe mające na celu uzyskanie płacy politycznej.

Polityczne uznanie partii, grup interesów i związków, jako odpowiedzi na kwestię społeczną XIX wieku, wywołało równocześnie powstanie Nowej Kwestii Społecznej XX wieku: kwestii demokracji. Jawi się ona jako Nowa Kwestia Społeczna nie tylko w postaci biedy i bogactwa, lecz także w formie ekstensywnego i intensywnego radykalizowania zasady demokracji przez nowe ruchy społeczne; jawią się nowe formy demonstrowania i protestu, inicjatywy obywatelskie i ogromna skuteczność działania grup samopomocowych.

W obliczu radykalizacji zasad demokracji rozpoczyna się harmonijne włączanie demokratycznych form społecznych w normy konstytucyjne, przepisy prawne i procedury. System reprezentacji krzepnie w praktyce, a także w ekonomicznej teorii demokracji (jak u Schumpetera i u Downsa), w metodę wyboru i odwoływania elit rządzących. Współzawodnictwo pomiędzy politykami i partiami politycznymi jest postrzegane podobnie jak rynek. To współzawodnictwo — jak konkurencja na rynku gospodarczym — jest w istocie zdominowane przez oligopole wielkich partii i jest zagrożone przez ich oligarchiczną strukturę.

Niedostatek praktyki demokratycznej, a także teoretycznego uzasadnienia ekonomicznej teorii polityki („Nowa ekonomia polityczna") jawi się tam, gdzie polityka nie stosuje się do logiki rynku. Polityka nie jest towarem, którym handluje się na rynku głosów. Polityka nie agreguje po prostu indywidualnych preferencji (co logicznie jest raczej niemożliwe), lecz, stosownie do rekomendowanego przez nas modelu demokracji uczestniczącej, tworzą się jednorodne i wzajemnie na siebie oddziałujące demokratyczne wzorce i sposoby zachowania. Demokracja jest sposobem

życia (*democracy is a way of life*) i jest to rządzenie przez dyskusję (*democracy is government by discussion*).

Rozwój moralności politycznej i stworzenie kultury demokratycznej zakłada, że demokraci uzyskają szansę wspólnego i solidarnego udziału w dialogicznej polemice o sprawach wartości, o problemach politycznych oraz o ich urzeczywistnianiu i rozwiązywaniu. Oznacza to, że problemu socjalnego i ogólnospołecznego dobrobytu nie należy określać w drodze agregowania, lecz przez wzajemne oddziaływanie. Innymi słowy, koordynacja osobniczych działań w demokracji nie jest problemem logiki agregatywnej — nie da się go zresztą formalnie rozwiązać — lecz problemem dialogiki, a więc problemem rozwiązywalnym w toku publicznych polemik i dyskusji oraz rozstrzygania konfliktów.

Ujmiemy to w dwie figury retoryczne: ekonomiczna logika postępowania demokratycznego polega na tym, że masa głosujących otrzymuje od elit rządzących maksimum rezultatu w formie rozstrzygnięć politycznych przy minimum nakładu w formie swego politycznego udziału.

Cechą charakterystyczną partycypacyjnego modelu demokracji jest — z drugiej strony — postępowanie, w którym uczestniczący czynnie i biernie obywatel i demokrata wnosi maksimum uczestnictwa w zamian za rezultat, który powinien przynieść nie tylko sprawiedliwe polityczne decyzje w formie dóbr politycznych, ale który mógłby równocześnie zapewnić biernie i czynnie uczestniczącym demokratom postęp w zakresie moralności społecznej i politycznej.

1. Dialogika wspólnego działania

W solidarnym działaniu grupowym, przy urzeczywistnianiu zasady zapewnienia pomocy dla samopomocy, poszczególne osoby porzucają prywatność swej egzystencji i wchodzą w związek społeczny. Wspólne rozwiązywanie konfliktów społecznych staje się punktem wyjścia dla nowego typu uspołecznienia. W ten sposób ruch robotniczy XIX wieku doprowadził do zinstytucjonalizowania konfliktu klasowego pomiędzy pracą i kapitałem. Jest to znakomity przykład dla dzisiejszego, prowadzonego w sposób ucywilizowany sporu dotyczącego podstawowej sprzeczności naszego ładu społecznego.

Te i podobne systemy współdziałania są dziś uważane za systemy alokacji i podejmowania decyzji samodzielne i nadrzędne w stosunku do ekonomicznie dominujących rynków. Są one określane jako konstytucyjne mechanizmy alokacyjne systemów neokorporacyjnych. Wspólne negocjacje oznaczają zniesienie znaczenia rynku na rzecz samodzielności w kształtowaniu postaci wzajemnych stosunków i samorządu.

W toku negocjacji, przez ciągle na nowo poszukiwaną i osiąganą ugodę powstaje moralność przewyższająca model rynkowy (*morals by agreement*), konflikty społeczne doprowadza się do rozwiązania, koryguje rezultaty gry rynkowej, można też wspólnie podejmować dylematy i unikać pułapek wynikających z ekonomicznego modelu racjonalności. Do samodzielnego kształtowania stosunków i do samorządu należy włączenie celów społecznych do dyskusji, a także prowadzenie negocjacji w sprawie zmiany instytucjonalnych warunków ubocznych (reforma).

Celem systemu współdziałania kierującego się dialogiką jest trwała forma wspólnego dochodzenia do decyzji, których rezultatem są dobra polityczne: płaca polityczna, reforma polityki zdrowotnej, nowe formy polityki ochrony środowiska, walka z ubóstwem. Kooperacja odpowiada dialogice okrągłego stołu. Okrągły stół powinien być w każdym domu.

2. Podwójne oblicze biurokracji

W porównaniu z tradycyjnymi i charyzmatycznymi formami organizacyjnymi władzy historyczna rekonstrukcja rozwoju różnorodnych typów władzy u Maxa Webera wskazuje wyraźnie na racjonalny charakter nowoczesnej biurokracji: wyłania się ona jako ogólny, wydajny system alokacji[1].

Biurokracja, jako racjonalna forma władzy, jako laicki następca władzy feudalnej, normuje, reguluje i porządkuje prywatne i państwowe procesy alokacyjne. Zastosowanie systemów o coraz większych rozmiarach, z ich korzyściami skali, wymaga trwałego istnienia praworządności, przepisów prawnych i zaufania. Samorząd i demokratyczna kontrola może ograniczyć rozrzutność. Niezależnie od panującej krytyki biurokracji, kontrolę tę trzeba przede wszystkim utrzymać.

[1] Weber 1956, s. 586 i in.

Formalne przepisy stanowią ważny element struktury biurokratycznej. Jako narzędzie kontroli zastępują one braki rynku. To samo odnosi się do hierarchii wewnętrznej. Praworządność i hierarchia umożliwiają skuteczną koordynację skomplikowanej działalności i gwarantują równość wobec prawa.

We władczym charakterze biurokracji ukazuje się jej podwójne oblicze — i to zarówno w zakładzie przemysłowym jak w sektorze państwowym i parapaństwowym. Bez demokratycznej kontroli nad biurokracją rośnie jej samowola i anonimowość. Biurokracja stała się niezbędna, ma jednak swoje złe strony: ciasnotę umysłową instytucji biurokratycznych, biurokratyczny sabotaż, a także groźbę dla demokracji.

3. Polityka społeczna w państwie dobrobytu[1]

W ekonomicznej teorii polityki społecznej w latach 70-ych, przez różne ekonomiczne przyczynki do polityki: ekonomiczną teorię demokracji, ekonomiczną teorię wspólnego działania i ekonomiczną teorię biurokracji, zamierzałem wskazać na konsekwencje mogące wyniknąć dla społeczno-politycznej rzeczywistości z „imperializmu gospodarki"[2]. Dla przypomnienia tej argumentacji poprzedzam moje nowe stanowisko teoretyczne krótkim podsumowaniem mojego ówczesnego sposobu patrzenia (por. także dalszą tablicę „Teoria polityki społecznej").

Centralnymi punktami mojej argumentacji były:

— potrzeby społeczne jako wkład do procesów politycznych;

— współzależność pomiędzy układami częściowymi: rynkiem, demokracją, wspólnym działaniem i biurokracją;

— ekonomicznie racjonalne działanie poszczególnych osób jako rezultat ekonomicznego odruchu warunkowego;

— kumulatywne procesy wywoływania zmian w układach częściowych (Procesy Myrdala).

[1] Por. Widmaier (red.) 1974; Widmaier 1976, Widmaier 199 i przepracowana tam nowsza literatura.

[2] Por. Boulding 1973, s. 118.

Tabela 1

Teoria polityki społecznej

Sektor gospodarczy	Wkład (input)	Produkcja polityki społecznej		Wynik (output)
	Potrzeby społeczne	System polityczny		Dobra polityczne
Konkurencja Podział pracy Zróżnicowanie Podział pracy Praca zarobkowa Zapewnienie międzynarodowej zdolności konkurencyjnej (zorientowanej na zysk) Uwarstwienie społeczne i dochodowe	(1) Jako założenie i w wyniku rozwoju gospodarczego (2) Skutek długotrwałego działania demokratycznych stosunków władzy (3) Skutek wpływów zewnętrznych (wojny, klęski żywiołowe, zmiana systemu gospodarczego itp.)	Dialogika kolektywnego działania Dialogika demokratycznego działania Związki Parlament	Zorientowana na produkcję biurokracja Społeczno-politycznie zorientowana biurokracja Konkurencja Konflikt Centralizacja Biurokratyzacja Monetaryzacja	Polityka dochodowa Polityka inwestycyjna Planowanie postępu technicznego Zdrowie Programy opieki społecznej Ochrona środowiska Polityka zabezpieczenia społecznego Polityka płac „*Political bads*"

4. W sprawie teorii ewolucji potrzeb społecznych

Stworzenie teorii polityki społecznej państwa dobrobytu pozostaje problemem, który należy rozwiązać. Czy uda się tego dokonać w ramach ortodoksyjnej ekonomii politycznej, czy też wymaga to przekroczenia granicy i wejścia w odmienny paradygmat?

Pierwszych przesłanek dla stawiania pytań powinny dostarczyć teoretyczne refleksje o stosunkach władzy w gospodarce i o ich wpływie na działania indywidualne i zbiorowe. Z jednej strony potrzebna jest teoria ewolucji potrzeb społecznych[1] w toku długofalowego rozwoju kapitalis-

[1] Potrzeby społeczne jako społecznie uwarunkowane należy świadomie odgraniczyć od pustego w treści neoklasycystycznego pojęcia potrzeby („*wants are given* — potrzeby są dane"), ale także od psychologizujących pojęć potrzeby psychologii społecznej oraz

tycznych formacji społecznych. Z drugiej strony trzeba zastanowić się nad możliwościami zaspokojenia tych potrzeb przez tworzenie polityki społecznej[1] w restrykcyjnych warunkach kapitalistycznego sposobu wytwarzania i systemu polityczno-administracyjnego.

5. Potrzeby społeczne jako przesłanka rozwoju gospodarczego

Teoria ewolucji potrzeb społecznych w kontekście rozwoju społeczeństwa burżuazyjnego, od społeczeństwa przemysłowego w ujęciu państwa opiekuńczego przez — w takimże ujęciu — społeczeństwo dzielące, do państwa dobrobytu, musi być rozpatrywana z dwóch perspektyw.

Po pierwsze, jako powstawanie — w toku tworzenia warunków dla rozwoju gospodarczego i w związku z rozwiązywaniem problemów wywołanych rozwojem gospodarczym i jego cyklicznością — potrzeb uwarunkowanych polityką wytwórczą.

Po drugie, jako rozwój potrzeb społecznych, wyartykułowanych w drodze społeczno-politycznej, które w postaci roszczeń politycznych docierają do związków, państwa i kościołów, jako instytucji pośredniczących pomiędzy poszczególnymi osobami a społeczeństwem.

Obydwie te perspektywy uwypuklają społeczne uwarunkowania związków przyczynowych powstawania potrzeb społecznych. Potrzeby społeczne powstają w samym procesie produkcji i jako jego skutek, bywają jednak artykułowane także w systemie polityczno-administracyjnym, jako żądania polityczne.

od zbyt wąskiego pojęcia „cech społecznych" socjologii spożycia. Potrzeby społeczne powstają w specyficznych warunkach gospodarki kapitalistycznej w zakresie pracy, spożycia i czasu wolnego, z konieczności produkcyjno-politycznej, a także z poparcia społeczno-politycznego. Są one zaspokajane z reguły w formie dóbr politycznych przez system polityczno-administracyjny.

[1] Odpowiedź na teoretyczne pytanie co, jak i dla kogo produkuje się dobra polityczne w państwie dobrobytu nie zależy od systemu rynków, cen, zysków i strat, lecz od szeregu czynników spoza gospodarki rynkowej, jak zdolność do artykułowania potrzeb społecznych, możliwość realizacji i przekazania politycznie wyartykułowanych potrzeb społecznych do nierynkowo zorganizowanych części naszego społeczeństwa, a więc przez proces zorganizowanego działania grupowego, demokratycznych decyzji wyborczych oraz działań państwowych i parapaństwowych.

W obydwu formach tworzą one surowiec dla kreowania polityki społecznej, to jest dla tworzenia bezpieczeństwa społecznego.

Społeczna potrzeba ochrony i regulacji prawnej stosunków społecznych wiąże się z potrzebą społeczną proweniencji produkcyjno-politycznej, a mianowicie z potrzebą ochrony przed rabunkową gospodarką wynikającą z nieograniczonej konkurencji pomiędzy właścicielami kapitału a pracą, jako środkiem produkcji.

Wcześnie, już w XIX wieku, w toku uprawniania kwestii społecznych w sensie interwencji ustrojowej, wymuszono branie pod uwagę potrzeb społecznych.

Do konieczności politycznych związanych z produkcją należało także systematyczne dostosowywanie kwalifikacji i szkolenie robotników i pracowników umysłowych do ról, jakie mają odgrywać w systemie konkurencji w gospodarce rynkowej. Przygotowywanie zasobów ludzkich należało do głównych potrzeb społecznych, tworzących przesłanki rozwoju gospodarczego.

O ile proces akumulacji kapitału daje stosunkowo dobrą gwarancję jego reprodukcji, nie ma to miejsca w tym samym stopniu z reprodukcją czynnika pracy. Stąd powstaje niezwykle ważna potrzeba społeczna, a mianowicie zapewnienie przy pomocy środków społeczno-politycznych reprodukcji czynnika pracy. Znalazło to konkretny wyraz w Niemczech w toku długotrwałego rozwoju ubezpieczeń zdrowotnych i ochrony zdrowia.

Skanalizowanie potrzeb społecznych w forsowanej w drodze działań politycznych instytucjonalizacji sprzeczności pomiędzy właścicielami kapitału a pracownikami stało się także ważną przesłanką stałego rozwoju gospodarczego państw kapitalistycznych. W ten sposób wzięto pod uwagę nie tylko wynikającą ze stosunków władzy potrzebę stworzenia z czynnika pracy przeciwwagi, ale „instytucjonalizacja konfliktu klasowego" została ustrojowo zakotwiczona przez stworzenie takich instytucji prawnych, jak autonomia taryfowa, postępowanie pojednawcze, czy wolność stowarzyszeń.

Prowadzi nas to do nowej, ważnej oceny polityki związkowej: nie jest ona czynnikiem zakłócającym system wolnej konkurencji, jak przedstawia to teoria ortodoksyjna, lecz, przez politykę związkową, zapewnia funkcjonalną sprawność tego właśnie systemu. W trakcie gospodarczych i społeczno-politycznych rozważań nad zwiększeniem szans rozwoju

gospodarczego w przyszłości, rozwinięto koncepcję aktywnej polityki społecznej, a szczególnie aktywnej polityki dotyczącej rynku pracy. Ta pierwsza chce przystosować się do nowej jakości kwestii społecznej. Chodzi przy tym o przeniesienie punktu ciężkości z tradycyjnej, społecznej polityki wzrostu wydajności na wzmocnioną społeczną politykę inwestycyjną. Aktywna polityka na rynku pracy ze swej strony uznaje prymat elastycznych posunięć politycznych w tej dziedzinie.

6. Potrzeby społeczne wynikające z rozwoju gospodarczego

Cykliczność rozwoju gospodarczego i związane z nim zaburzenia w systemie relacji ilościowo-cenowych tworzą w rezultacie ewoluowania gospodarki ważne potrzeby społeczne.

Potrzeby społeczne stanowiące rezultat rozwoju gospodarczego występują dziś jednak także w szerokim zakresie problematyki ochrony środowiska, jako potrzeba ochrony i bezpieczeństwa. W toku gwałtownego wzrostu gospodarczego, ograniczonego do ekspansji ilościowej powstają nierówności pionowe i poziome. Kryzys umiastowienia, jako zjawisko wynikające z tendencji do koncentracji przestrzennej i aglomeracji, które towarzyszy gwałtownemu wzrostowi gospodarczemu, wywołuje kumulowanie się procesów powodujących powstanie potrzeb społecznych i tworzy nowy ich zakres: wielomilionowe rzesze ubogich, żyjących pośród bogactwa państwa dobrobytu, slumsy, problem narkotyków, izolacja w gettach, przestępczość kryminalna wśród młodzieży i terror.

Głębokie, o światowym zasięgu załamania koniunktury ostatniego dziesięciolecia ukazały w tym kontekście wyraźnie, jak dziurawa jest sieć bezpieczeństwa społecznego w okresach kryzysów. Wypłaty z ubezpieczeń zawieranych w okresie wysokiej koniunktury zapewniono jedynie dzięki ogromnym dotacjom państwowym na wspieranie ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Często dochodziło nawet do odbierania przyznanych świadczeń społecznych. Z drugiej strony właśnie monetaryzacja świadczeń społecznych (zasiłki dla bezrobotnych itp.) okazała się szczególnie ważnym czynnikiem stabilizującym utrzymanie zdolności nabywczej w skali masowej.

7. Potrzeby społeczne jako wynik długotrwałego oddziaływania stosunków władzy

Potrzeby społeczne powstałe w rezultacie działania stosunków władzy w długim okresie stanowią rdzeń społeczno-politycznej teorii potrzeb. Badaliśmy tę sprawę w aspekcie analizy podziału władzy w państwie opiekuńczym[1].

Dyskutowaną tutaj dziedzinę potrzeb trzeba umieścić na polu napięcia określonym przez konflikt pomiędzy samostanowieniem i stanowieniem przez czynniki zewnętrzne. Stosownie do wymogów racjonalności kapitalistycznego procesu produkcji te potrzeby społeczne, które mieszczą się w polu napięcia pomiędzy samostanowieniem a stanowieniem przez czynniki zewnętrzne i występują w kontekście związków pomiędzy podziałem pracy, systemem wolnorynkowym i światowymi uwarunkowaniami ekonomicznymi, są już przedmiotem penetracji naukowej i zostały pod względem zakresu określone. Społeczny charakter tego procesu nie jest przy tym przez niektórych uznawany, lecz interpretowany i przyjmowany, jako zachodzący w sposób „naturalny" lub „technologiczny".

8. W sprawie ekonomicznej teorii procesów politycznych

Alfą i omegą jest tu idea wzajemnej zależności systemów. Uporządkowanej prezentacji przyczynków teoretycznych, dotyczących poszczególnych dziedzin polityki, której dokonamy w dalszym ciągu, przyświeca zamiar poddania analizie wzajemnej zależności pomiędzy gospodarką rynkową a polityką oraz łączenia się obydwu tych dziedzin i przyczynienia się przez to do przebudowy sposobu działania państwa dobrobytu. Uważamy, że tego rodzaju łączna analiza dostarczy wyczerpującego wyjaśnienia problemów państwa dobrobytu i sposobu w jakim dokonuje się w nim allokacja dóbr.

Należy przy tym postawić pytanie, czy system gospodarki rynkowej został zmieniony do tego stopnia, że w przyszłości przestanie się rozwijać zgodnie z występującymi obecnie tendencjami i przyjmowanymi dotąd

[1] Böckels, Scharf, Widmaier 1976.

prawami ekonomicznymi. Następnie poddamy krytyce i odrzucimy chętnie przyjmowaną tezę, że rozmaite polityczno-ekonomiczne sposoby postępowania wzajemnie się uzupełniają w tym sensie, iż ujemne strony jednego postępowania wyrównywane są pozytywnymi stronami drugiego.

Powiązanie powstałych w izolacji ekonomicznych przyczynków zajmujących się politycznymi systemami decyzyjnymi pozwala — w świetle wzajemnej zależności systemów — na podjęcie dyskusji o politycznych problemach ustrojowych. Wąska koncepcja racjonalności ekonomicznej stanowi przy tym czynnik, który w tych dziedzinach działa i pomiędzy nimi pośredniczy. W przyczynkach ekonomicznych do teorii polityki racjonalność ekonomiczną przedstawia się aksjomatycznie. Proponowana przez nas teza teoretyczna brzmi natomiast, że na skutek ogólnego zjawiska ekonomicznego odruchu warunkowego występującego u poszczególnych osób, wąsko ujęta racjonalność ekonomiczna w toku rozwoju kapitalistycznego zdradza tendencję do obejmowania wszystkich instytucji ekonomicznych i politycznych. Staje się ona w ten sposób łącznikiem pomiędzy systemami, z tendencjami do zniszczenia państwa dobrobytu, które to tendencje wymagają jeszcze omówienia.

Krótki szkic o problemie struktur władzy w państwie dobrobytu, krystalizujących się w toku demokratycznego specyficznie grupowego i biurokratycznego procesu podejmowania decyzji i następujący po nim szkic o problemie racjonalności ekonomicznej, jako systemu panowania, wraz z dygresją o ekonomicznych uwarunkowaniach *homo oeconomicus*, ma służyć jako ilustracja tego toku myślenia.

9. Struktury władzy w państwie dobrobytu

Otwartość konstytucyjnej klauzuli o państwie opiekuńczym[1] sprawia, że wypełnienie wewnętrzną treścią pojęcia państwa opiekuńczego, czy też państwa dobrobytu następuje w toku rynkowych i politycznych procesów decyzyjnych. O podstawowej regule polityko-gospodarczej Federalny Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się następująco: „Konstytucja jest neutralna w sprawach polityko-gospodarczych". Rzeczywistość państwa

[1] Art. 20 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec.

dobrobytu, czy państwa opiekuńczego zależy zatem od struktur władzy wyłaniających się z procesów decyzyjnych takiego państwa.

Powstaje tu pytanie: czy procesy polityczne działają w takim kierunku, że reprodukują rachunek ekonomiczny, gospodarcze formy organizacyjne i sposoby zachowania zamiast usuwać negatywne rezultaty procesów ekonomicznych (kompensacja), co w nieszczęsnej konsekwencji powoduje, że i w tym systemie powstają ogólnospołeczne koszty gospodarowania i w określonych warunkach prowadzą do kumulowania się (w rozumieniu Gunnara Myrdala) procesów sprawczych?

10. W sprawie ekonomicznej teorii demokracji

W centralnym punkcie dyskusji o ustroju politycznym stoi wzajemna zależność pomiędzy ładem panującym w gospodarce i w polityce. Elementy struktury gospodarczej działają w dziedzinie polityki i na odwrót. Chodzi o to, aby — dla uzyskania pełnej jasności wykładu — do analizy systemu politycznego zastosować odpowiednio metody analizy systemu gospodarczego.

— Współzawodnictwu o zdobycie klientów w systemie gospodarczym odpowiada w systemie politycznym walka konkurencyjna o głosy;

— zorientowanemu na osiągnięcie zysku przedsiębiorcy odpowiada przedsiębiorca polityczny, sprzyjający innowacjom i gotowy do podjęcia ryzyka w politycznej walce konkurencyjnej;

— konsumentowi odpowiada wyborca;

— brakowi przejrzystości rynkowej w sektorze gospodarczym odpowiada niepełna informacja i istnienie kosztów informacji w sferze polityki.

W ten sposób wyliczyliśmy także najważniejsze elementy strukturalne ekonomicznej teorii demokracji.

1. Demokracja jest metodą wyboru elity władzy.
2. Elity prowadzą między sobą walkę konkurencyjną o głosy wyborców.

3. Wyborcy działają zgodnie z racjonalnością ekonomiczną jako konsumenci polityki[1].
4. Polityk działa ekonomicznie racjonalnie jako przedsiębiorca polityczny, maksymalizujący liczbę głosów, sprzyjający innowacjom i gotowy do podjęcia ryzyka.
5. Niewiedza, niepełna informacja i istnienie kosztów informacji wywierają wpływ na działania wyborców i polityków.
6. W sferze polityki istnieją ideologie i ma miejsce pewne manipulowanie wyborcami i politykami.
7. Politycy działają w ramach partii w celu zdobycia związanych każdorazowo z rządzeniem urzędów, władzy i prestiżu.
8. Partie są porównywalne z oligarchiami, w których konflikt międzypartyjny jest wykluczony (hipoteza homogeniczności).
9. Konkurencja ma charakter oligopolistyczny: niewiele partii konkuruje o pojedynczych wyborców, mających tylko jeden, mało ważny głos.

Aksjomat chęci zysku ma dla sposobu działania wszystkich oficjalnych i urzędowych aktorów w demokratycznym systemie decydowania charakter konstytuujący. Podział pracy pomiędzy wyborcami, politykami i lobbistami daje wprawdzie każdemu odmienną funkcję społeczną, funkcja ta jednak wypełniana jest jedynie przy okazji, przez motywację osobistą, a mianowicie przez chęć powiększenia dochodów, władzy i prestiżu, lub utrzymywania na niskim poziomie kosztów informacji (teoria produktu ubocznego). Aksjomat chęci zysku ograniczany jest tylko przez przepisy konstytucyjne, obowiązujące ustawy, a także przez przyjęcie, że wyklucza się istnienie konfliktu wewnątrzpartyjnego.

Jakie ważne wnioski dla sposobu zachowania się wyborców, polityków i innych aktorów systemu możemy wyciągnąć z opisowego modelu systemu demokracji?

[1] Każdy z uczestników (wyborca, polityk, lobbysta) działa według racjonalności ekonomicznej, tzn. dąży do osiągnięcia swoich celów przy użyciu minimum skąpych środków i podejmuje tylko takie działania, przy których wynik krańcowy przekracza krańcowe koszty. Pojęcie racjonalności jest przy tym jednoznaczne z pojęciem efektywności ekonomicznej.

Zaczniemy od zachowania się wyborców. W demokracji z niepełną informacją, niepewnością i istnieniem kosztów informacji, przy założeniu określonego zachowania, wyborca nie może sobie pozwolić na zapoznanie się ze wszystkimi informacjami mającymi związek z jego decyzją wyborczą. Musi on wybierać z obfitości informacji. Część informacji uzyskuje on praktycznie przez gromadzenie ich przez środki masowego przekazu. Otrzymuje więc pewną podstawową informację w zależności od dokładności i zakresu tych informacji, jakich dostarczają mu środki masowego przekazu, i od jego możliwości ich przetworzenia (zdolność przetworzenia informacji). Z drugiej strony, jako pojedynczy wyborca posiada on tylko jeden głos, co oznacza, że waga jego głosu jest mała. W zasadzie nie ma on więc żadnego bodźca do zbierania dodatkowych informacji, aby dokonać „słusznego" wyboru. Zgodnie z przyjętą hipotezą zachowania się byłoby raczej irracjonalne, tzn. nieefektywne, gdyby wyborca kupował sobie informacje dla celów wyborczych. Jednak, z drugiej strony, grupom interesów i partiom dla celów wyborczych opłaca się oferować nieodpłatnie celowo dobrane informacje. W przypadku wyborcy znajdujemy więc to, co Downs nazywa „racjonalnym ograniczeniem informacji" („*rational ignorance*")[1].

Racjonalne ograniczenie informacji otwiera równocześnie możliwość jawnej i ukrytej manipulacji wyborcami. Nie wszyscy wyborcy mają przecież do dyspozycji ten sam zasób informacji i/lub środków materialnych. Stosownie do tego popłyną strumienie informacji specyficzne dla poszczególnych grup interesów i to zarówno w kierunku wyborców, jak rządu, czy opozycji. Stanie się tak szczególnie wtedy, kiedy informacje te np. powstaną jako produkt uboczny działalności gospodarczej (wielkie przedsiębiorstwa, związki gospodarcze, związki zawodowe). W ramach podziału pracy w sprawę informacji włączają się pośrednicy, lub szczeble pośrednie. Ponieważ i oni działają z chęci zysku, może dochodzić do dalszego zniekształcenia informacji.

Racjonalne ograniczenie informacji po stronie wyborców, specyficzne dla grup interesów przetwarzanie i przekazywanie przez nie informacji oraz zapotrzebowanie na informacje ze strony rządu i partii politycznych prowadzi do procesu, który można by obrazowo nazwać „zaśmiecaniem informacji". Stwarza ono w rezultacie znaczną nierówność możliwości

[1] Por. Downs, 1965.

uzyskiwania wpływu na politykę. Nierówność tę dodać trzeba u wyborców do nierówności w podziale dochodów, pozycji społecznej, władzy i własności.

Szczególna deformacja problematyki informacyjnej następuje na skutek oferowania wyborcy ideologii w miejsce informacji. Ponieważ oszczędny i ograniczający w sposób racjonalny swoje informacje wyborca nie zna, nie chce (i nie może) znać wszystkich alternatywnych strategii i rezultatów pracy rządu i opozycji, a sam rząd i opozycja są w tej samej sytuacji, te ostatnie oferują wyborcy namiastkę informacji, a mianowicie ideologię. Tego rodzaju polityka nie jest, według Downsa, wynikiem apatii pozbawionych patriotyzmu wyborców, ale racjonalną (efektywną) odpowiedzią wyborcy na fakty życia politycznego wielkich demokracji. Wprawdzie rozbieżność pomiędzy wnioskiem wyciągniętym przez Downsa, a tradycyjnym obrazem dobrego obywatela zdumiewa, wywodzi się ona jednak z jego podstawowej hipotezy o efektywnym (ekonomicznie racjonalnym) zachowaniu. Korzyści, jakie większość wyborców ze społeczeństwa o poinformowanym elektoracie może osiągnąć, nie są podzielne. Stąd możemy przerzucić most do teorii dobra publicznego. Kiedy dochody z jakiegoś dobra nie są podzielne, wtedy każdy poszczególny człowiek będzie dążył do uniknięcia kosztów jego wytworzenia.

Wszystko jest racjonalne: wyborca i konsument usiłują zdobyć tylko taką informację, z której korzyść jest większa niż koszt jej uzyskania. Kumuluje się tutaj brak wpływu poszczególnego wyborcy (brak wpływu jego głosu na politykę rządu) z brakiem wpływu konsumenta (mit „suwerenności konsumenta"). Przez swoje „racjonalne ograniczenie informacji" wystawia się on wprawdzie na rozległą eksploatację przez producenta informacji, ale odmienne zachowanie byłoby nieracjonalne.

Wyborcy racjonalnie ograniczającemu swą informację Downs ukazuje wyraźnie dylemat, o którym niżej: wytwarzanie informacji jako dobra wspólnego jest z punktu widzenia wspólnoty zapewne racjonalne. Jednak z punktu widzenia osobniczego jest ono nieracjonalne (nieekonomiczne) i, jeśli brak będzie mechanizmu gwarantującego kolektywne (specyficznie grupowe) działanie, nadal będzie działała indywidualna racjonalność.

W dalszym więc ciągu staje przed nami pytanie czy istnieje taki mechanizm, który zabezpiecza specyficzne, grupowe działanie?

11. W sprawie logiki specyficznego działania grupowego

Rola zorganizowanych grup (*lobbies*) w pośredniczeniu pomiędzy wyborcami, partiami i rządem została już opracowana w przyczynku Downsa. Należy więc zbadać, jak powstają grupy zorganizowane i jakie motywy kierują ich działaniem. Logika kolektywnego działania Mancura Olsona juniora[1] i rozważania C.Offego[2] stanowią w tym względzie ważne uzupełnienie rozważań Downsa.

Pracę Downsa należy przede wszystkim rozumieć, jako główną antytezę w stosunku do trzech panujących poglądów:

1. Jajko antytezę teorii powszechności grup społecznych,
2. jako antytezę w stosunku do tezy Galbraitha, że władza zawsze kreuje przeciwwładzę (*countervailing power*),
3. wreszcie, jako antytezę teorii pluralizmu.

Olson zaprzecza istnieniu mechanizmu dobrowolnego powstawania grupowego działania także, albo właśnie, w warunkach dominacji racjonalności ekonomicznej. Jeśli przyjmuje się, że wytwarzanie lub tworzenie dóbr publicznych jest główną funkcją grupy społecznej, to funkcja ta okazuje się produktem ubocznym jej realizacji powstającym na skutek ekonomicznej motywacji członków grupy (Olson) i/lub zdolności organizacyjnej grup, względnie możliwości artykułowania konfliktów społecznych (Offe).

Jeśli chodzi o tendencje, nie istnieje zatem żadna możliwość, żeby grupy organizowały się dobrowolnie, a co za tym idzie, tylko nikła możliwość uzyskania dóbr publicznych na drodze działania dobrowolnego. Organizowanie się grup społecznych dla przeforsowania realizacji swoich społecznych potrzeb wymaga raczej przymusu, zdolności do organizacji i prowadzenie sporów, i/lub pozytywnych, selektywnych bodźców natury ekonomicznej. Dodać należy, że w tym kontekście decydującą rolę odgrywa sprawa kosztów organizacyjnych. Moc i wpływ grupy mogą więc przede wszystkim zależeć od tego, czy zaspokajają one chęć zysku członków.

Za pierwszy rezultat powyższych rozważań należałoby przyjąć, że już samo powstanie organizacji wywołuje ogólną tendencję niedoboru dóbr

[1] Por. Olson 1968; por. też Bader 1991; Schubert (red.) 1992.
[2] Por. Offe 1969, przedruk w: Widmaier (red.) 1974.

publicznych. Z drugiej strony jest równocześnie do pomyślenia, że tak samo możliwa wydaje się strukturalna tendencja do zaistnienia nadmiaru dóbr publicznych w niektórych odłamach społeczeństwa.

Wytwarzanie dóbr publicznych przez organizacje grupowe jest zależne przede wszystkim od wielkości grupy. Ze różnicowania możliwości artykułowania interesów można też wyprowadzić interesujące rozważania na temat procesów wyzysku.

1. Olson sam wskazuje na możliwość, że wewnątrz małych grup zaistnieje tendencja do tego, żeby mali członkowie wyzyskiwali wielkich członków w sensie brania na siebie nieproporcjonalnie małej części obciążeń na rzecz wytworzenia dobra kolektywnego.
2. Teza o wyzysku obowiązuje jednak także w tym kierunku, że małe, uprzywilejowane grupy na zasadzie posiadania większych szans na zrealizowanie swoich szczególnych interesów, wyzyskiwać będą grupy średniej wielkości.

Daleko ważniejsza wydaje się nam jednak tendencja do wyzysku tam, gdzie zorganizowane grupy olsonowskiego typu stają w obliczu ukrytych, niezorganizowanych grup danego społeczeństwa. Istnienie tych („zapomnianych, lub pozbawionych reprezentacji") grup jest nie tylko zgodne z główną argumentacją książki Olsona, ale dostarcza równocześnie dowodu na słuszność jego argumentacji.

12. W sprawie teorii biurokracji państwowej w państwie dobrobytu

Po przedstawieniu dalszych, kumulatywnych zjawisk odnoszących się do niewydolności centralnych, politycznych procesów decyzyjnych pozostaje pytanie, czy czekający jeszcze na zanalizowanie, polityczny system decyzyjny biurokracji państwowej wyprowadza nas z tego błędnego koła. Czy Max Weber nie mówił o „ofensywie racjonalizmu" przez biurokrację? Czy nie nazwał jej pojawienia się instrumentem władzy „rewolucyjnym" w sensie zluzowania tradycyjnych form sprawowania władzy? Z pewnością biurokracja w czasach zastępowania feudalnych form sprawowania władzy była początkowo „liberalnym" narzędziem

władzy, wyróżniającym się stosowaniem przepisów prawa, rzeczową bezosobowością, określeniem kompetencji i łańcuchami kontroli.

W „Nowej ekonomii politycznej" Downs nawiązuje wyraźnie do Webera, jednak rozwija wątek alternatywny: za przyczynkiem zajmującym się sprawami decyzji stoi — tutaj w charakterze biurokraty — neoklasyczny paradygmat osobnika maksymalizującego korzyści[1]. Po drugie, celem biura nie jest już panowanie, lecz — jako reakcja na określone potrzeby — świadczenie usług oraz sprawowanie określonych funkcji społecznych.

Ogólnie rzecz biorąc, Downs podaje takie same cechy charakterystyczne biurokracji, jak Max Weber. Wartość rezultatu działania biur nie jest jednak określana na rynkach. Dlatego brakuje możliwości bezpośredniego porównania kosztów i wyniku.

Dlaczego biurokracje są niezbędne? Według systemów odniesienia neoklasycyzmu — ze względu na istnienie zewnętrznych i publicznych dóbr. Dla zapewnienia ich wytworzenia i sfinansowania nie są potrzebne organizacje zorientowane na rynek, stosujące przymus. Choć nie mówi się o tym wyraźnie, w grę wchodzą tutaj ponownie elementy panowania.

Jako dalsze funkcje, których spełnienia wymaga się od biurokracji, wymienia się: redystrybucję dochodów stosownie do preferencji indywidualnych osób, regulację względnie zastępowanie monopoli, ochronę konsumentów przed ich własną niewiedzą, stabilizację gospodarki rynkowej, sterowanie zmianami technicznymi przy niedoskonałości rynku, tworzenie ram (równego) prawa i porządku, a na ostatek utrzymanie samego rządu.

Dla spełnienia swych funkcji biurokracje muszą — poza tym co powiedział Max Weber — posiadać cztery cechy: wielkość, zawodową pracę w pełnym wymiarze godzin, rekrutację i awansowanie należących do nich osób stosownie do jakości spełniania przez nie ról, i na koniec nie produkowanie na rynek zewnętrzny. Z różnic w interesach i asymetrycznej informacji wywodzi się prawo hierarchii: koordynacja działalności bez rynku wymaga hierarchicznej struktury autorytetów.

Dalszym ważnym elementem struktury biurokracji są — jak u Maxa Webera — przepisy formalnoprawne; zastępują one brakujący rynek jako sprawdzian rezultatów produkcji, umożliwiają skuteczną koordynację

[1] Tak u Tullocka 1965.

skomplikowanych działań oraz równe traktowanie wobec prawa; w końcu służą też ograniczaniu wydatków.

Ustawicznym źródłem braku skuteczności, ale także źródłem korzyści jest nieformalna struktura biur. Dochodzą do tego — zgodnie z typologią warstwy urzędniczej Downsa — odbiegające od normy zachowania, przeszkody w komunikowaniu się, odstępowanie od celów, geometryczny wzrost liczby instytucji biurokratycznych (efekt multyplikacyjny) i wynikający z tego wzrost biurokracji przy równoczesnym jej skostnieniu i drętwocie.

Trzeba wymienić jeszcze jeden element ekonomizacji w stosunkach wewnętrznych administracji państwowej: dominującą ekonomiczną motywację kadry urzędniczej. O sposobie zachowania się urzędników w systemie biurokracji decyduje w końcu przecież także ich konkurencyjność pionowa i pozioma. Dla wyjaśnienia nowoczesnej formy panowania biurokracji Downs w swoim modelu biurokracji[1] przyjmuje założenie, że motywacja urzędników ma przeważnie naturę ekonomiczną — mianowicie uzyskanie władzy, dochodów, prestiżu, pewności, wygody itd.

W typologii warstwy urzędniczej Downs czyni najpierw rozróżnienie pomiędzy osobami działającymi jedynie we własnym interesie, a osobami o mieszanej strukturze motywacji. Do pierwszej kategorii zalicza on karierowiczów i konserwatystów. Karierowicze usiłują maksymalizować swoją władzę, dochody i prestiż. Konserwatyści usiłują maksymalizować swoje bezpieczeństwo i pomyślność. Zamykają się oni przed jakimkolwiek rodzajem innowacji i zmiany. Do drugiej kategorii — urzędników z mieszaną strukturą motywacji — zalicza Downs gorliwców, adwokatów i, na koniec, mężów stanu. Wspólne dla urzędników o mieszanej strukturze motywacji jest łączenie korzyści własnych z altruistyczną lojalnością w stosunku do wyższych wartości. Oczywiście poszczególne typy różnią się rozmiarem lojalności. O ile lojalność gorliwców odnosi się do stosunkowo niewielkich zamysłów, dla adwokatów rozciąga się ona na dalsze polityczne obszary. W przypadku męża stanu mamy na koniec przed sobą urzędnika z kodeksem w ręku, który może być lojalny w stosunku do całego narodu. Ale także on dąży do osiągnięcia korzystnych dla siebie celów, ponieważ także on cieszy się władzą, dochodami i prestiżem. Częściowa lojalność

[1] Por. Downs 1965; Downs 1974.

urzędników z mieszaną strukturą motywacji rozbudowuje się jednak w kierunku konfliktu biurokracji ze światem zewnętrznym. Zasadniczą tendencją pozostaje przeważnie ekonomiczny sposób działania urzędników z odpowiednio negatywnymi skutkami dla społecznej funkcji biurokracji, która to funkcja znowu wypełniana jest tylko jako produkt uboczny.

Przyczynki Downsa i Tullocka należy postrzegać jako pozostające w bezpośrednim związku z konsekwentnie zreformułowanym modelem biurokracji Niskanena[1]. Niskanen także traktuje biurokracje jako producentów dóbr i usług nie sprzedawanych przez rynek. On także zaniedbuje aspekt panowania i zamiast tego pyta o allokacyjną i produkcyjną efektywność biur: „Jakiego budżetowego i produkcyjnego zachowania się powinno się w różnych warunkach oczekiwać od biur?"

13. Racjonalność ekonomiczna jako władza?

Racjonalność ekonomiczna ograniczona w swojej treści do sfery materialnej stanowi nie tylko myśl przewodnią badań teoretycznych nad państwem dobrobytu, ale jest równocześnie dominującym sposobem zachowywania się w nim, który to sposób — w nawiązaniu do kategorii teoriopoznawczych — nazwiemy ekonomicznym odruchem warunkowym obywatela w państwie dobrobytu. Trzeba równocześnie przywołać ekonomiczne teorie polityki, będące realistycznymi opisami istoty współczesnego państwa dobrobytu. Gdzie bowiem i w jakim rozmiarze wdraża się w państwie dobrobytu w sposób systematyczny i obejmujący szerokie warstwy ludności takie odmienne sposoby zachowania się, jak solidarność, współdziałanie, inicjatywa społeczna itp.? Nie pominiemy przy tym faktu, iż w niektórych przypadkach wdraża się je naprawdę, tyle że nie w sposób obowiązujący i systematyczny.

Racjonalność ekonomiczna w państwie dobrobytu jest racjonalnością mieszczańską. Prywatna organizacja gospodarowania i jej orientacja na osiąganie zysku określa pod względem rzeczowym co się produkuje, ile, jak i dla kogo. Dzięki temu ta historyczna forma organizacji podporządkowuje sobie jednocześnie sferę zaspokajania potrzeb człowieka. Jako

[1] Por. Niskanen 1971.

materialny system zachęty umożliwiła ona wzrost wydajności, zwiększenie podaży towarów i rozbudowę aparatu produkcyjnego w nieznanych dotąd rozmiarach. Równocześnie ta sama forma organizacyjna, zastępując jakość ilością (H.Marcuse) umożliwiła powstanie coraz to groźniej rysujących się tendencji, które jawią się, na przykład, jako problemy niszczenia środowiska, ciężka sytuacja szkolnictwa lat 60-tych, chaos komunikacyjny, kryzys urbanizacyjny itp. Racjonalność ekonomiczna, zwyciężająca stopniowo we wszystkich centralnych systemach allokacyjnych, prowadzi do procesów kumulacji (G.Myrdal) o niszczycielskiej naturze, które usuwają w cień triumfalne meldunki o wzroście gospodarczym i zwiększeniu wydajności.

14. Wychowanie *hominem oeconomicum*

Wspomnieliśmy wyżej, że wiodącemu motywowi racjonalności ekonomicznej odpowiada dominujący sposób zachowania się, który nazwaliśmy ekonomicznym odruchem warunkowym indywidualnych osób w państwie dobrobytu. Czym się odznacza takie zachowanie się, które jest przecież uderzająco sprzeczne z wizerunkiem człowieka w naszym ustroju społecznym?

„Gdzie, przy prywatności bytu wkraczającej na scenę wraz z utrwalaniem się rynku dóbr konsumpcyjnych, pozostaje szansa zetknięcia się klasy rządzącej z celami i dążeniami społeczeństwa?" — pyta O.Kirchheimer[1].

Streszczając się należy stwierdzić, że wzrastającej wzajemnej zależności nakładających się na siebie zakresów działania instytucji towarzyszy wzrost wyobcowania i prywaty członków klasy rządzącej. Formy ekonomicznego odruchu warunkowego rozprzestrzeniają się na inne dziedziny życia społecznego, jak szkoły, świat konsumentów i polityka. W świetle ekonomicznych teorii polityki i wyników badań nad wychowaniem, w państwie dobrobytu istnieje uderzająca różnica pomiędzy literą konstytucji, a rzeczywistością. Podawane do wiadomości sukcesy wzrostu gospodarczego — w zestawieniu z kumulującym się wzrostem kosztów gospodarowania, powstającym we wszystkich systemach decyzyjnych — okazują się coraz to bardziej iluzoryczne.

[1] Kirchheimer 1967, s. 109.

Rozważania nad wzajemnym powiązaniem ekonomicznych i politycznych systemów decyzyjnych prowadzą do następującego wniosku: odrębne analizowanie systemów rynkowych i politycznych systemów decyzyjnych oraz zafascynowanie niepowstrzymanym wzrostem sektora publicznego ukrywało nazbyt długo fakt, że państwem dobrobytu rządzą w znacznym stopniu siły gospodarcze i ekonomiczne odruchy warunkowe poszczególnych ludzi.

14. Ekonomiczna *versus* polityczna logika demokracji

Neoklasyczne modelowanie nauki o instytucjach demokratycznych zasadza się na przyjęciu za podstawę pojęcia *homo oeconomicus*, różnicowanego następnie przy zastosowaniu normalnego neoklasycznego sposobu postępowania. Jako teorię modelową rozumiano je niewłaściwie na wiele sposobów:

a) jako pozytywne objaśnianie instytucji i aktorów politycznych w demokracji („realistyczna teoria demokracji");

b) jako instytucje demokratyczne związane z rozczarowaniem ich polityką (postrzeganym analogicznie jak rozczarowanie rynkiem);

c) jako przeniesienie modelowego myślenia ekonomicznego do zakresu polityki (teoria systemów, imperializm gospodarczy);

d) wreszcie, przez zastosowanie ekonomicznych modeli myślenia do wszystkich obszarów nauk społecznych miało się je sprowadzić do wspólnego mianownika przez przyjęcie racjonalności ekonomicznej jako mieszczańskiego *ultima ratio*.

W przeciwieństwie do tej „jednowymiarowości" stoi różnorodność instytucji demokratycznych[1] i bogactwo inicjatyw społecznych, ale także włączenie demokratycznych form życia społecznego do odpowiednich norm konstytucyjnych oraz do regulacji i procedur ustawowych[2].

Decentralizacja decyzji dotyczących alternatywnego użycia skąpych zasobów stojących do dyspozycji społeczeństwa odbywa się także za pośrednictwem demokratycznych głosowań i wyborów. Współzawodnictwo

[1] Pateman 1970 i 1979; por. też Held 1987.

[2] Por. Kübler (red.) 1984.

pomiędzy politykami i partiami politycznymi o uczestnictwo wyborców uważane jest — historycznie i współcześnie — za pozytywne uzupełnienie allokacji przez rynek i stowarzyszenia; ma ono na celu wciągnięcie wszystkich obywateli — także niezorganizowanych — w system wolnych i tajnych wyborów. W procesie rozwoju ustroju kapitalistycznego to właśnie oznaczało wciągnięcie do polityki klas i warstw, które dotąd w niej nie uczestniczyły.

W procesy demokratyczne włącza się cele gospodarcze, społeczne oraz cele związane z zatrudnieniem. Poza zakładanym przez teorię racjonalnym ograniczaniem przez obywateli zakresu zdobywanych informacji, ich osobiste interesy i/lub zaangażowanie prowadzą do formułowania przez nich ich własnych preferencji; czynią to przez wybory i głosowania, ale także przez podejmowanie inicjatyw oraz przez „*exit and voice*" — absencję i sprzeciw. Bywa tak tym częściej, im obywatel ma więcej regularnych okazji do brania udziału w wyborach na szczeblu lokalnym, regionalnym, a także na ponadregionalnym szczeblu państwa związkowego.

Demokratyczna polityka musi być skuteczna — właśnie w zakresie gospodarczym i społecznym — skoro każdy wyborca, podejmując decyzję wyborczą, może powodować się swoimi własnymi doświadczeniami związanymi z polityką gospodarczą i społeczną. Decyzja podjęta wbrew interesom pracujących, stanowiących większość elektoratu, byłaby nieracjonalna. Nawet jeśli, z pewną dozą tolerancji, przyjmie się istnienie wspólnoty interesów pomiędzy klasą polityczną a właścicielami kapitału[1], przeczyłaby temu — właśnie w sytuacji osobistego zaangażowania — zdolność wyborców do artykułowania swego stanowiska.

Należy także wskazać na *clearing* interesów mający miejsce w parlamentach lokalnych, regionalnych i ponadregionalnych oraz na to, że procesy demokratyczne zakładane są na długi okres. Umożliwia to budowanie przez partie kapitału zaufania u wyborców; partie rządowe i opozycyjne w swoich deklaracjach politycznych i ich realizacji muszą umieć zająć się tą sprawą.

Utrata zaufania może odbywać się kosztem wielkich partii; wspiera ona małe partie, lub pozwala na ich powstawanie. Ożywia to krajobraz

[1] Por. Vogt 1986.

partyjny, otwiera nowe możliwości koalicji i wcielania do tematyki sporów politycznych nowych celów i perspektyw[1].

15. Dialogika współdziałania

Można sobie wyobrazić różnorodne logiki kolektywnego działania, a często dyskutowany dylemat Olsona, wywodzący się z podstawowych założeń jego ekonomicznego modelu racjonalności (działanie wszystkich aktorów jako *homines oeconomici*) należy raczej do przypadków szczególnych neoklasycznego sposobu prezentowania modeli i tylko w części znajduje odpowiednim w rzeczywistości.

Już u Adama Smitha solidarność wynoszona jest do rangi nadrzędnej zasady moralnej. Nadrzędnej w stosunku do niższej, ekonomicznej moralności postępowania, takiego postępowania, które w końcu traci w neoklasycznym modelu całkowicie swoją moralność i określana jest jako amoralne i funkcjonalne.

Historycznie rzecz biorąc solidarność należy do aksjologicznych przyczyn powstania związków zawodowych i, przy dialogicznym charakterze struktur związkowych, musi oczywiście być ciągle na nowo tworzona.

Przymus, pozytywne i negatywne, selektywne bodźce i koszty organizacyjne wraz ze zdolnością do prowadzenia przez grupy sporów i z solidarnościową motywacją działania ich członków, tworzą łącznie istotne warunki dla kreowania grup jako podstawy systemów współdziałania.

Systemy kooperacji uważa się dzisiaj za systemy allokacyjne i decyzyjne, samodzielne i nadrzędne w stosunku do rynków; co więcej, określane są one jako konstytuujące mechanizmy allokacyjne ustrojów neokorporacyjnych[2]. Wspólne negocjacje określane są jako zniesienie rynku na rzecz polityki gospodarczej i społecznej prowadzonej przez związki. W toku negocjacji, poprzez osiąganie zgody, powstaje moralność wyższa, aniżeli w modelu rynkowym (*morals by agreement*), doprowadza się do

[1] Por. Widmaier, Freyer 1979; Freyer, Widmaier 1989; por. także Galeotti, Breton 1986.

[2] Por. np. Gäfgen 1988.

rozwiązania konflikty społeczne, koryguje się wyniki gry rynkowej (walka o podział), można też wspólnie podchodzić do rozwiązywania dylematów i pułapek mogących powstać w modelu racjonalnym.

Do prowadzenia polityki gospodarczej i społecznej przez związki należy branie pod uwagę społecznych celów nierynkowych, jak również negocjowanie zmian w ubocznych warunkach instytucjonalnych. Celem systemu współdziałania jest zinstytucjonalizowana, na trwałe ustalona forma wspólnego podejmowania decyzji, w rezultacie których powstają dobra polityczne.

Ocena osiągniętych wspólnie rezultatów polityki gospodarczej i społecznej, stosownie do ich trwałości, przy wzięciu pod uwagę związanych z porozumieniem regulacji i standaryzacji procesów allokacyjnych i przy uwzględnieniu możliwie wielu zorganizowanych interesów uczestników negocjacji — mogłaby być całkowicie pozytywna. Ujemne objawy wywodzące się z modeli racjonalności ekonomicznej („pasażerowie na gapę", szkody moralne, strategiczne zachowanie się) rzadko znajdują potwierdzenie w rzeczywistości.

Współczesne konkretne analizy dokonywane przez polityki stosowane[1] zajmują raczej pozytywne stanowisko w stosunku do nowej polityki gospodarczej i społecznej, opartej na współdziałaniu.

Moralność oparta na porozumieniu i negocjacjach, to filozoficzne stanowisko Davida Gauthier i jego posłannictwo. Stanowi ona wyjście z pułapek racjonalności i z dylematów społeczeństwa kapitalistycznego oraz z „moralnie nieskrępowanej" strefy anonimowego rynku; prowadzi też do kształtowania pozytywnych postaw i do powstania korzyści społecznych[2].

Wyniki rozwijania teorii gier Neumanna/Morgensterna przez pokolenie Axelroda są równie wyraźne. W przeciwieństwie do tego oceny Gäfgena[3] czy Streita[4] są raczej sceptyczne, ukazując w perspektywie zagrożenia ze strony neokorporacjonizmu albo społeczeństwa negocjującego (*bargaining society*); wzrost tych zagrożeń w Skandynawii dostrzega Leif Johanson.

[1] Por. dla polityki dochodów: Scharpf 1987; dla skoncentrowanego działania w dziedzinie zdrowia: Henke 1988.

[2] Por. Gauthier 1989.

[3] Gäfgen., s. 61-89.

[4] Streit., s. 603-624.

16. Wstępne podsumowanie

Wzrost znaczenia demokratycznych, korporacyjnych i biurokratycznych procesów politycznych (por. także poniższą Tablicę 2 typologii mechanizmów allokacyjnych) wymaga innego modelu odniesienia, aniżeli neoklasyczna teoria równowagi. Problemu opieki społecznej i dobra ogólnospołecznego nie można definiować agregatywnie, lecz we wzajemnej zależności. Innymi słowy, koordynacja działań indywidualnych nie jest problemem logiki agregatywnej — którego nie da się rozwiązać — lecz sprawą działania współzależnego, poprzez publiczną dyskusję i wywieranie wpływu w rozumieniu pragmatycznego modelu polityki. Wadliwość Nowej Ekonomii Politycznej powiązanej z utylitarystycznym, liberalnym i przedstawicielskim modelem demokracji polega na tym, że polityka nie stosuje się do logiki rynku. Polityka nie jest towarem, którym handluje się na rynku głosów, a to dlatego, że polityka nie agreguje po prostu indywidualnych preferencji, lecz — zgodnie z modelem politycznego uczestnictwa i logiki okrągłego stołu — zmierza do ideału i utopii, które niekoniecznie sprowadzają się do najmniejszego, wspólnego, moralnego mianownika (optimum Pareta).

Tabela 2

Typologia ważnych społecznych systemów alokacyjnych

Typ metody alokacji[x]	Alokacja polityczna	Alokacja kooperacyjna	Alokacja prawna	Alokacja zależna od pozycji	Alokacja konkurencyjna	Alokacja nieformalna
Sposób alokacji	Wybory, głosowanie	Umowy, negocjacje	Prawo, biurokracja	Specjalizacja specyficzna dla warstw	Ceny	Solidarność
Podsystemy	Prawodawcze instytucje parlamentarne	Pośrednie instytucje działania grup aktorów zawodowych	Prawotwórstwo i jurysdykcja oraz administracja	Sektor oświaty, rodzina	Rynki	Grupy samopomocowe, organizacje typu niezawodowego
Jednostki	Państwo, landy, gminy	Związki org. parafiskalne, przedsiębiorstwa non-profit	Sądy konstytucyjne orzecznictwo społeczne i pracy	Zawody pedagogiczne i socjalne	Przedsiębiorstwa zarobkowe, gospodarstwa domowe	Poszczególni ludzie, gospodarstwo domowe

x) Klasyfikację należy rozumieć jedynie jako analityczno-idealną. Na przykład biurokracja (która jako środek legalnej metody alokacji została tu wykluczona) działa wewnątrz przedsiębiorstw jako jednostka działania rynków; prawo (jako środek alokacji legalnej) pełni funkcję sterowania w przypadku alokacji politycznej, itp.

Polityka to nie tylko wymiana, lecz także normatywna integracja i uprawniony przymus. Istnieje systematyczne wzajemne oddziaływanie pomiędzy preferencjami obywateli a polityką. Dlatego popyt i podaż wymagają perspektywy rewolucyjnej, w której preferencje powstają także endogenicznie, zmieniają się wzorce popytu (por. także Tablicę 4 dotyczącą porównania paradygmatów); partycypacja polityczna jest formą życia, pożyteczną samą w sobie, a nie tylko związaną z kosztami transakcji.

17. *Homo oeconomicus* w polityce społecznej?

Penetracja polityki społecznej na poziomie mikro przy pomocy aksjomatyki neoklasycyzmu jest bardzo rozpowszechniona. Dobrze jest znana działalność doradcza gorliwych neoklasycznych ekonomistów. Na podstawie ich rad podejmuje się decyzje polityczne ze strasznymi skutkami dla dobrobytu obywateli kraju; rady przedstawiane przez neoklasyków opierają się przecież na sposobie myślenia metodologicznego indywidualizmu, implikującym wolną od sprzeczności interesów agregację indywidualnych preferencji o różnorakim nasileniu. Agregacja taka jest jednak z zasady niemożliwa (teorem niemożliwości Arrowa). Dlatego wykluczyć trzeba porównanie pożytków uzyskanych przez poszczególne osoby; ich określenie — co w warunkach państwa dobrobytu byłoby zrozumiałe — nie jest na podstawie metodologicznego indywidualizmu możliwe. Szukałem więc sam wyjścia z tego dylematu i — wracając do badań nad wychowaniem — rozpatrywałem sprowadzenie człowieka do postaci *homo oeconomicus* w toku procesów przekształceń społecznych w ramach formacji kapitalistycznej[1]. Rozproszenie ludzi, ich wyobcowanie i uzależnienie w warunkach kapitalistycznych przyjąłem za podstawę empiryczną, w oparciu o którą możliwa byłaby krytyczna interpretacja procesów ekonomicznych i politycznych w państwie dobrobytu. Ekonomiczna analiza procesów politycznych umożliwiła mi ich krytykę i to z palety normatywnych przesłanek politycznych.

[1] Por. Widmaier 1976.

Takie postępowanie znane jest z zakresu jurysprudencji, jako porównanie pomiędzy prawem konstytucyjnym a konstytucyjną rzeczywistością. W ten sposób przedstawiam równocześnie empiryczną wiedzę o pożądanym stanie społecznym, takim jaki zawiera konstytucja, szczególnie jednak takim, o jakim stanowi prawo pracy i prawo socjalne[1].

Normy konstytucji i prawa definiują zakres aktywności społecznej państwa i jej przedmiot w rozumieniu klasyków ekonomii[2]. Równocześnie jednak, w toku procesu przekształceń społecznych, są one narażone na coraz to nowe interpretacje i systematyczne zmiany. Powstawanie norm konstytucyjnych i prawnych stanowi odrębną dziedzinę badań. Tutaj tylko tyle. Są one uzasadnione przede wszystkim etyką rynku, taką, jaką znała jeszcze ekonomia klasyczna. Etyka rynku klasycznej ekonomii politycznej wymagała okiełznania i ograniczenia własnego interesu poszczególnych osób jako normy ich postępowania. Działalność państwa w zakresie spraw społecznych i gospodarczo-politycznych uzasadniana jest przekraczaniem tych norm etycznych, a nie — jak chce tego ekonomia neoklasyczna[3] — niedomaganiami rynku. Polityka społeczna i gospodarcza jest etycznie uzasadniana dla zakresów, które lokują się poza, obok, lub ponad tym co dzieje się na rynku. Jedną z głównych norm tego rodzaju jest sprawiedliwość; sprawiedliwość istnieje poza teoretycznym uzasadnieniem efektywności, jako fundamentalna zasada demokracji społecznej[4].

Ta podstawowa zasada jest oczywiście z kolei zakotwiczona w kontekście ekonomii liberalnej, której granice są określone przez funkcjonalne warunki działalności państwa i ich zakres: Przy używaniu zasobów publicznych i realizacji celów społecznych muszą być, oczywiście, stosowane takie reguły, jakie uzasadnia gospodarka rynkowa. W metodologii jednak podstawową różnicę stanowi to, czy cele społeczno-polityczne

[1] Por. Böckels, Scharf, Widmaier 1976; por. Lampert 1990.

[2] Dopóki istnieją niezbędne składowe wolnego rynku, a mianowicie wolna konkurencja i nierówność gospodarcza, państwo ma przez stanowienie prawa i utrzymywanie porządku umożliwiać działanie systemu gospodarowania, a równocześnie ma wykonywać własne zadania.

[3] W przeciwieństwie do tego normy ekonomii neoklasycznej uzasadniane są teorią efektywności. Niedowład rynku wynika z interwencji państwa (por. Riese 1991; Stiglitz 1989).

[4] Por. Lampert 1990; Riese 1991.

Tablica 3

Mikrostruktury homo oeconomicus — *homo sociologicus*

HOMO OECONOMICUS **(model rozwinięty)**	***HOMO SOCIOLOGICUS***
Model działania:	Model działania:
Dane preferencje, które są co najwyżej stosownie do Pareta niezależne (np. dobrowolny altruizm z kalkulacją krańcowych zysków i krańcowych kosztów). Rachunek maksymalizujący w odniesieniu do funkcji korzyści. *Constraints*, jako warunki uboczne zależne systemowo od preferencji (dlatego normy pojmowane są jako *constraints*, a nie jako tworzące preferencje).	Człowiek jest uspołeczniony przez normy (oczekiwanie na role); przymus jest osobiście transformowany przez internalizację norm; dlatego działanie jest nie tylko racjonalnie celowe, ale równocześnie zawsze także racjonalne z punktu widzenia wartości i tradycji (a przy rozszerzeniu psychologicznym także emocjonalne)
Instytucje są rozpatrywane w swoich funkcjach jako minimalizacja kosztów transakcji.	Społeczeństwo pojmowane jest częściowo jako fenomen nagłej potrzeby; zmiany i konflikty społeczne są podzielone na tematy, ponieważ istnieją konflikty dotyczące podziału ról oraz przestrzeni działania aktorów.
Interakcja społeczna przez aktorów strategicznych (gry): tworzenie norm, jako długofalowe uczenie mądrości	Ekonomia rozumiana jest bardziej jako socjologia gospodarcza, mniej jako teorie dotyczące logiki podejmowania decyzji, stanowiące albo zgoła czysto normatywne, raczej teorie wyjaśniające; ekonomika byłaby nie tylko teorią skutecznej alokacji, ale — równocześnie — teorią powstawania potrzeb lub tworzenia popytu przez alokację i produkcję; sprawy podziału są zintegrowane
Społeczeństwo (świat w skali makro) opiera się na jednostkach, bez zjawiska nagłych potrzeb	
Zadaniem ekonomii jest teoria alokacji a więc problemy efektywności	
Socjologia itd. jako źródło danych, lub nauka pomocnicza bez wpływu na samorozumienie ekonomii	
Rozumienie racjonalności ujmowane jako racjonalność ze względu na cel	Krytyka:
	Nowszych wyników badań natury psychologiczno-poznawczej tutaj — jak przy *homo oeconomicus* — nie uwzględniamy; w ten sposób społeczeństwo rozumiane jest nie w pełni konstrukcyjno-ewolucyjnie, jako proces rozsądnego tworzenia rzeczywistości społecznej

uzasadniam jednoznacznie etyką rynku, czy — przy pomocy teorii efektywności — zawodem sprawionym przez rynek. Państwo może z pełnym uzasadnieniem interweniować tam i wtedy, kiedy nie mamy do czynienia ze szkodliwym dla efektywności niedowładem rynku, jak np. we wszystkich dziedzinach, jakie znała już ekonomia klasyczna, dziś jednak także w zakresie ekologii i kultury dobrobytu. Program demokracji społecznej wykracza daleko poza działalność reżimu, dającą się uzasadnić przy pomocy optimum Pareta. Stąd demokracja społeczna odznacza się krytycznym stosunkiem do gospodarki rynkowej. Jest ona ze swej strony na sposób neoklasyczny modelowana w Nowej Ekonomii Politycznej[1], która — wychodząc z metodologicznego indywidualizmu — zapalczywie produkuje „stylizowane fakty" o zachowaniu się *homines politici*, jako *homines oeconomici*. Od wyborców, poprzez lobbistów, do polityków i urzędników administracji, ludzie wyimaginowanej demokracji społecznej stają się — racjonalnie — wyborcami-ignorantami, byle jakimi politykami i skorumpowanymi urzędnikami zarządzającymi pojemnikami na śmieci, lub optymalizującymi tyranię[2]. Na tak zwanej płaszczyźnie racjonalnej są to wszystko ludzie, mający różnorodne preferencje, o których decydują w sposób racjonalny. Terminu „racjonalny" używa się przy tym, jeśli preferencje są logiczne i zwarcie uporządkowane oraz maksymalizowane przy istnieniu danych warunków ubocznych. Może się tak także dziać za pośrednictwem „reprezentatywnego" osobnika, odpowiadającego mniej więcej przeciętnemu obywatelowi, albo porównywalnego w zakresie polityki z przeciętnym wyborcą. Podobnie należałoby przyporządkować masę obywateli działających na zasadzie ekonomicznego odruchu warunkowego. Aksjomatyka *homo oeconomicus* (por. powyższą Tablicę na temat mikrostruktury: „*Homo oeconomicus — homo sociologicus*"), usiłuje ująć różnorodne preferencje osobiste na najwyższym poziomie abstrakcji. Perspektywa ta jest poszerzona o zdolność do innowacji z rozszerzeniem pojęcia *hominis oeconomici* do „*resourceful evaluating maximizing man* (REM)". Dla tego REM nawet warunki uboczne jego modelu maksymalizującego nie są dane, lecz zmienne. Oferują mu one przestrzeń twórczą poprzez naruszenie przepisów, ich zmianę a nawet zmianę samego systemu.

[1] Por w tej sprawie krytykę Widmaiera już w 1974 r.
[2] Por. March 1984.

Rachunek kosztów i zysków określają krańcowe dochody netto przy użyciu zasobów na różne rodzaje działalności.

Pozostaje jednak ciągle jeszcze indywidualistyczna orientacja na dochody, poważanie, władzę i prestiż. Ogólny dobrobyt jest tylko produktem ubocznym indywidualnego ukierunkowania działań w warunkach restrykcyjnych założeń modelowych.

W świetle realnym homo oeconomicus staje wobec bardzo różnorodnych, niejednorodnych warunków. Możliwe jest istnienie wielu partii, podobnie jak tworzenie się koalicji pomiędzy samymi partiami; informacje są podzielone niesymetrycznie zarówno jeśli chodzi o polityków, jak wśród wyborców i lobbistów. Programy polityczne scalają preferencje i potrzeby wyborców, tworzy się i zanika zaufanie pomiędzy wyborcami i partiami (proces inwestowania i wycofywania się z inwestycji), zmienia się ono z biegiem czasu, regularnie odbywają się wybory w celu kontrolowania, wyboru, odwołania i ponownego wyboru polityków. Swoboda ruchu polityków staje się w istotny sposób zależna od zachowań informacyjnych, tzn. od politycznej aktywności wyborców i organizujących się grup, jak również od warunków ustrojowych demokracji społecznej, obowiązujących w niej reguł gry i kultury dobrobytu. Demokracja społeczna jest formą życia; stosuje się ona do dialogiki społecznego i demokratycznego działania, która równocześnie bierze pod uwagę i wspiera wzajemną zależność pomiędzy poszczególnymi ludźmi, grupami i ich instytucjami.

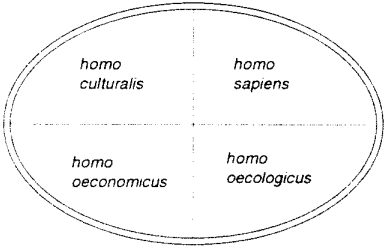
Rozwój społecznej demokracji jest sam w sobie procesem historycznym, a państwo dobrobytu, przy określonym stanie rozwoju sił wytwórczych — dowodem tego rozwoju. Nie powinno być możliwe, aby pole napięcia pomiędzy rynkiem, logiką i dialogiką społecznej demokracji uległo rozkładowi przez indywidualistyczną metodologię *homini oeconomici*, albo zniszczone przez jednowymiarowych REM-ów (Resource evaluating madmen). Społeczne i demokratyczne zadanie ustrojowe kultury dobrobytu w ramach ustrojów rynkowych jest raczej ogólnym przedmiotem polityki społecznej, takim mniej więcej, jak to sprecyzowano w Artykule 20 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec: „Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i społecznym państwem związkowym".

Dla przezwyciężenia jednowymiarowej i trywialnej koncepcji *hominis oeconomici* jako koncepcji aktora, względnie sposobu działania, wyobraźmy

sobie *hominem accidentalis* jako usadowionego w swoim rzeczywistym i społecznym środowisku jako *hominem oecologicum*, jako biologiczną, człowieczą istotę (*homo sapiens*) i jako ludzi o różnych interesach, potrzebach i preferencjach w czasie i przestrzeni (*homo culturalis*) (por. Rys. 1: „Postacie człowieka").

Rysunek 1

Postacie człowieka

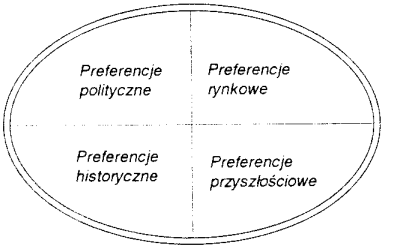


Aktor w naszej koncepcji ma preferencje, uczy się dawać sobie radę z preferencjami, rozumieć je i nimi zarządzać. Tworzenie się sumienia, wyższej instancji w człowieku, wypracowanie jakiegoś „*Super ego*" staje się częścią składową budowania osobowości człowieka, jest ono częścią jego kultury, jako człowieka cywilizowanego. Przy wytwarzaniu preferencji będzie on zapewne bardzo na to zważał, aby rozróżnić preferencje rynkowe od politycznych, a zapewne i preferencji rodzinnych (por. rys. 2: „Segmenty preferencji").

Preferencje rynkowe zorientowane są z reguły raczej na teraźniejszość i wyposażone w wysoką preferencję czasu. Wykazują one, oczywiście, także cechy powiązane z tradycją, są więc zorientowane historycznie, albo mają specyfikę warstw społecznych, są więc zorientowane na kulturę jakiejś warstwy w danym okresie. Są one zmienne przede wszystkim wskutek systematycznego przedkładania teraźniejszości nad przyszłość, a więc przedkładania obecnego spożycia nad dobra i usługi w przyszłości. Zachowanie takie jest zasadniczo sprzeczne z założeniami działania strategicznego. Opisywane jest ono w literaturze jako urojenie Odyseusza.

Rysunek 2

Segmenty preferencji



Samokontrola, wykształcenie metapreferencji (por. rys. 3: „Hierarchia preferencji") i powiązanie się z dyscypliną różnych grup wyprowadza z tego dylematu. Aktor rozważa w samym sobie problem niestałości swoich preferencji, odkrywa jednak równocześnie dla swego własnego *ego* obowiązywanie paradoksu Arrowa, a mianowicie nieagregowalność swoich różnorodnych preferencji. Musi on te preferencje zmieniać i, podobnie jak w procesie negocjacji zbiorowych, w miarę możliwości zestroić je między sobą, albo też dostrzegać konflikty i doprowadzać je do możliwego rozwiązania.

Istnienie różnorodnych systemów preferencji nie może w żadnym przypadku być określane jako „anomalia" — jak usiłuje to przedstawić literatura ekonomiczna — a więc jako odejście od racjonalnego zachowania się, albo zgoła jako symptom choroby. Jest ono raczej konstytutywną częścią składową człowieczego *ego*[1].

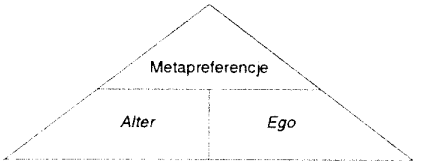
Obok sterowanych wewnętrznie struktur preferencji i ich zmiennego oddziaływania na i pomiędzy poszczególnymi elementami struktury, zajmijmy się obecnie wpływem wywieranym na nie przez środowisko społeczne (zewnętrznie sterowana struktura preferencji).

Heinrich Popitz pisze na ten temat, co następuje: „Jesteśmy w okowach współżycia społecznego niewiarygodnie podatni na kształtowanie,

[1] Por. Elster 1983; Ainslie 1992; Tietzel 1988; Litz 1988.

Rysunek 3

Hierarchia preferencji



ugniatanie i modyfikowanie i możemy tworzyć najbardziej nieprawdopodobne kształty społeczne *homini sapienti*"[1].

Powstaje „stosunek napięcia pomiędzy uwarunkowanymi życzeniami i woluntaryzmem"[2]. Ten stosunek napięcia „nasuwa pytanie o wewnętrzną logikę kolektywnego wzorca znaczeniowego, w którym cele i programy działania uzyskują sens"[3].

Podsumujmy to: aktorzy w kontekście społeczno-politycznym posiadają różne segmenty tego samego „*ego*", „*super-ego*" i „*es*". Znane im są różne płaszczyzny hierarchicznego uporządkowania preferencji i potrzeb. W miarę upływu czasu zmienia się cały porządek i jego części składowe. Wszystko to oznacza dla myślącego i racjonalnie decydującego człowieka:

— ograniczoną zdolność przyjmowania informacji,
— różnice w zdolności ich przetworzenia,
— różnice w możliwościach kontroli.

Człowiek jest więc już — zanim wyłonią się problemy społecznej koordynacji — niestabilną konstelacją segmentów preferencji i hierarchii. Świadomy, poszukujący sensu, uczciwie postępujący *homo culturalis* w samodzielnym kształtowaniu palety swoich potrzeb i w obcowaniu z innymi, przez uczciwe negocjacje uczy się samodzielnego kształtowania palety swoich preferencji. Wielowymiarowość i różnorodność *homini culturalis* wypiera nieokiełznanego *hominem oeconomicum* i on dopiero umożliwia rozwój i społeczną demokrację.

[1] Popitz 1980, s. 17.
[2] Wiesenthal 1987, s. 445.
[3] Tamże.

Tabela 4

Porównanie pomiędzy ortodoksyjnym a moim, ewolucyjno-konfliktowym paradygmatem

Główne cechy paradygmatu ortodoksyjnego	Właściwości procesu politycznego przeczące paradygmatowi ortodoksyjnemu	Główne cechy mojego paradygmatu ewolucyjno-konfliktowego
Wizerunek człowieka „*homo oeconomicus*" osobnik autonomiczny	Polityczni aktorzy działają w procesach społecznych, dialogika znajdowania celów, współzależność funkcji użytkowych	***Wizerunek człowieka*** „*homo culturalis*"
osobnicy mają dokonywać jasnego rozdziału pomiędzy celami i środkami; racjonalna maksymalizacja korzyści przy istnieniu warunków ubocznych	Niepewność i niepełne informacje uniemożliwiają racjonalny rachunek ekonomiczny; dialogika procesu znajdowania sensu działania	człowiek jako członek organizacji i jako pełniący role; postawy zachowań są indywidualne, ale społecznie uwarunkowane, struktury poznawcze
Wizerunek systemu „mechanistyczno-harmonizacyjny" zasadnicza orientacja redukcyjna, kolektywna reakcja jako suma indywidualnych reakcji (agregat) perspektywa ahistoryczna koncepcja harmonijności modelu równowagi	Zachowania masowe, często własne prawa i dynamika	zależna od sytuacji procedura i typy zachowań
	Kolektywne decyzje są co najmniej w części integratywne dominująca władza, *status quo* częsty brak ciągłości rozwoju i przypadki kryzysu	***Wizerunek systemu*** „ewolucyjno-konfliktowy" całościowy sposób rozważania
Metody dedukcyjny rodowód praworządności; zasadniczo pozytywistyczne stanowisko; silna orientacja na ekonometryczne przeprowadzanie dowodu, heurystyczno-indukcyjne postępowanie, *pattern modelling*, moc wyjaśniająca faktów faworyzowanym kryterium; ogólnie wielość metod, często w formie studiów przypadku	Złożoność sytuacji działań politycznych, wielość różnorodnych czynników wpływu (ekonomicznych, społecznych, kulturalnych)	historyczne pojmowanie demokracja jako projekt „otwarty"

LOGIKA BIUROKRACJI

1. W sprawie logiki biurokratycznego działania

Określenie sposobu, w jakim system polityczno-administracyjny wpływa na tworzenie polityki społecznej wymaga zajęcia się głównym tematem socjologii polityki, a mianowicie związkiem pomiędzy logiką kolektywnego, demokratycznego działania, a rozwojem państwowych instytucji biurokratycznych. Obok zmiany tradycyjnych form panowania, pierwszy stopień racjonalizacji władzy politycznej zbudowało powstanie biurokracji państwowej oraz zastąpienie przywilejów stanowych przez prawo cywilne. Ukształtowanie się biurokracji jest przy tym powiązane z szeregiem przesłanek socio-ekonomicznych, jak rozwój gospodarki pieniężnej i związane z nim powstanie stałych i ciągłych dochodów przeznaczonych na utrzymanie biurokracji państwowej. Wpływ na kształt biurokracji wywiera też proces przekształcania się małych państw w wielkie i jakościowe rozszerzanie zasięgu ich działania, będące wynikiem tendencji do rozwoju społeczno-politycznego, konsumpcji i infrastruktury. W związku z masą spraw społecznych pozostających do załatwienia wskazuje się na techniczną przewagę instytucji biurokratycznych i na powstanie dzięki niej możliwości koncentracji środków materialnych, wyrównywania różnic gospodarczych i społecznych oraz systematycznego korzystania z fachowej wiedzy etatowych pracowników[1]. „Struktura biurokratyczna jest wszędzie produktem późniejszych faz rozwoju. Im dalej spoglądamy wstecz na proces rozwoju, tym bardziej typowy dla form panowania jest brak biurokracji i w ogóle warstwy urzędniczej. Biurokracja ma charakter 'racjonalny'; jej sposób zachowania się determinuje przepis, cel, środki i 'rzeczowa' bezosobowość. Dlatego jej powstanie i rozpowszechnianie działało wszędzie w szczególnym sensie 'rewolucyjnie', podobnie jak ofensywa racjonalizmu zwykła działać w ogóle, we wszystkich dziedzinach. Zniszczyła ona przy tym te formy strukturalne władzy, które nie miały — w tym szczególnym sensie — charakteru racjonalnego[2].

[1] Por. Weber (1956): 125, 559 i n. (650 i n.).
[2] Weber (1956): 586 i n. (677 i n.).

1.1. W sprawie stosunków biurokracji ze światem zewnętrznym

Pozycja biurokracji państwowej w systemie polityczno-administracyjnym jest dla naszych rozważań równie ważna, jak jej struktura wewnętrzna. Broni się rozmaitych tez na temat pozycji i funkcji biurokracji państwowej w społeczeństwach kapitalistycznych. Jako pierwszą należałoby wymienić tezę o jej neutralności, której broni się zarówno z pozycji klasyczno-liberalnej, jak i ordo-liberalnej. Według tego poglądu biurokracja państwowa jest neutralnym polem służącym do realizacji posunięć nakazanych przez ustrój. Zakres jej funkcji jest przy tym stały i dlatego nie ma charakteru ekspansywnego.

W przeciwieństwie do tego Max Weber jest zdania, że system biurokracji będzie się nieuchronnie rozszerzał (hipoteza ekspansji) i nie może być w żaden sposób zagrożony zniszczeniem, czy choćby tylko naruszony (hipoteza stabilności)[1]. Teoria biurokracji Webera wychodzi od rosnącej samodzielności biurokracji działającej — w sensie weberowskim — racjonalnie; dystansuje się ona systematycznie od szczególnych interesów zorganizowanych grup kapitalistycznego społeczeństwa. Jego hipoteza ekspansji wynika z wspomnianych wyżej zjawisk zwiększającej się złożoności naszej gospodarki i społeczeństwa i systematycznie rozszerzających się w związku z tym czynności powierzanych przez społeczeństwo biurokracji państwowej.

Według kolejnej, trzeciej tezy biurokrację kształtuje ekonomia i polityka. Tezę tę przyjmują zarówno przedstawiciele teorii pluralizmu, jak zwolennicy neomarksistowskiej teorii kapitalizmu państwowo-monopolistycznego. Analitycy późnego kapitalizmu uciekają się do niej na różne sposoby w dyskusji nad zmianami funkcji administracji państwowej w późno kapitalistycznych społeczeństwach przemysłowych[2]. Teza o kształtowaniu biurokracji przez czynniki zewnętrzne uzasadniana jest historycznym narastaniem niestabilności systemu ilościowo-cenowego w podstawowej strukturze ekonomicznej. Zwiększająca się zapadalność tej struktury na kryzysy prowadzi do coraz to większej zależności biurokracji państwowej od tej struktury, a równocześnie powoduje też konieczność coraz to szerszej i intensywniejszej ingerencji biurokracji w procesy gospodarcze.

[1] Por. Weber (1958): 318, 321.
[2] Por. Hirsch (1969): 155 i n.

1.2. Zmiana funkcji biurokracji państwowej

Historyczny rozwój państwowej działalności interwencyjnej w zakresie społeczno-politycznym i gospodarczo-politycznym z jej punktami szczytowymi w Republice Weimarskiej i w czasach światowego kryzysu gospodarczego, ale także niedawno w czasie recesji z końca lat 60-tych i recesji połowy lat 70-tych w Republice Federalnej Niemiec, wskazuje w moim przekonaniu bardzo wyraźnie na to, że obrona klasyczno-liberalnej i ordo-liberalnej tezy o neutralności biurokracji nie jest możliwa. Wspomniana zmiana systemowa została z punktu widzenia teorii ekonomii opracowana przez Keynesa i teoretyków postkeynesowskich; opracowanie jej konsekwencji gospodarczych i społeczno-politycznych znajdziemy w pracach Jana Tirbergena. Zmiany funkcji biurokracji państwowej jawią się w następujących dziedzinach:

a) Stała polityka kształtowania koniunktury, tzn. sterowanie mające na celu przeciwdziałanie zbyt silnym odchyleniom w okresie wysokiej koniunktury i w czasie recesji, przy pomocy posunięć fiskalnych i polityki budżetowej, osłanianej przez politykę pieniężną Banku Federalnego.

b) W ramach „akcji skoncentrowanych" prowadzi się politykę dochodową przez próbę wprowadzenia wytycznych dotyczących płac i symetrii społecznych.

c) Systematyczna, kompensacyjna i przez to restrykcyjna polityka społeczna nabiera nowej jakości przez zwiększanie się zakresu stosownych działań społeczno-politycznych i przez związaną z nimi nową strukturę (aktywną polityka społeczna).

d) W celu zmniejszenia różnic regionalnych i sektorowych w zakresie wzrostu gospodarczego i zwiększenia efektywności stosuje się politykę strukturalną.

e) Wreszcie odpowiedzialnością państwa obejmuje się planowanie postępu technicznego i — pod naciskiem międzynarodowej konkurencji — realizuje się go w postaci planu kształcenia, szkolenia i planowania badań i rozwoju.

Działania te ujawniają, że biurokracja państwowa usiłuje metodami administracyjnymi opanować wyżej wspomniane wstrząsy systemowe w

podstawowej strukturze gospodarczej, ale także w zakresie polityki. Zapanowanie nad tymi wstrząsami, albo, lepiej to określając, usiłowanie ograniczenia ich działania, staje się problemem, którym musi zająć się polityczna instancja biurokracji. Stąd Hirsch wyciąga wniosek o „funkcjonalnej zależności pomiędzy biurokracją państwową a gospodarką". Oczywiście, funkcjonalna zależność biurokracji państwowej od podstawowej struktury gospodarczej i jej stanu społecznego jest zrelatywizowana przez to, co Hirsch nazywa „administracyjnym pluralizmem konkurujących ze sobą organizacji biurokratycznych". Pod owym pluralizmem rozumie się horyzontalne i wertykalne ustrukturyzowanie biurokracji państwowej w resorty fachowe w układzie horyzontalnym, oraz w korporacje regionalne w państwie związkowym, w wertykalnym podziale federacji na landy i gminy. Konfliktowy stosunek wzajemny tych instytucji biurokratycznych i ich konkurencyjne zachowanie przyczyniają się w sposób istotny do systematycznego udaremniania przekazu wyobrażeń o celach z góry do dołu, z dołu do góry, czy też między resortami[1]. Według poprzednich rozważań o teorii demokracji i teorii grup, ów administracyjny pluralizm, owa konkurencja horyzontalnie i wertykalnie zorganizowanych państwowych instytucji biurokratycznych może, oczywiście, uporczywie i w sposób systematyczny działać na rzecz zorganizowanych grup interesów; innymi słowy istotne decyzje polityczne zapadają „w toku negocjacji pomiędzy biurokracją państwową a grupami władzy gospodarczej i oligarchicznymi szczytami najważniejszych związków masowych"[2]. Zależność interwencji państwowej i koordynacji zmian strukturalnych od odnośnych zorganizowanych grup staje się przy tym bezpośrednia i tym wyraźniejsza, im bardziej specyficzny charakter mają plany i bardziej bezpośrednia jest ingerencja państwa; dzieje się tak na przykład w zakresie polityki naukowo-badawczej i planowania ideologicznego, ale także w zakresie inwestycji socjalnych i ustalania sposobów oddziaływania na procesy wzrostu.

Dalszej dyferencjacji stosunku zależności biurokracji państwowych od sfery gospodarczej i społecznej można dokonać przez rozróżnienie pomiędzy biurokracją zorientowaną na produkcję i biurokrację zajmującą się sprawami społeczno-politycznymi.

[1] Por. Schneider (1967): 33 i n.
[2] Hirsch (1969): 161.

Pierwsza z nich odznaczałaby się tym, że posiada ona bezpośrednie stosunki z sektorem gospodarczym, jednak przygotowanie planu i koordynacja załamują się na nadal istniejącej prywatnej władzy nad procesami decyzji dotyczącymi produkcji i inwestowania. Biurokracja zorientowana na produkcję może więc być zaledwie ośrodkiem koordynującym indywidualne plany gospodarcze. Dzięki swojemu względnemu znaczeniu w strukturze gospodarczej posiada ona jednak przewagę nad biurokracjami zajmującymi się sprawami społeczno-politycznymi, ponieważ wyznacza ramowe warunki i stwarza możliwości, wewnątrz których biurokracja zajmująca się dziedzinami społeczno-politycznymi w ogóle może działać.

Ta druga, z kolei, zajmuje się przede wszystkim sprawami związanymi z kompleksem potrzeb tworzących przesłanki rozwoju gospodarczego, ale też zabezpieczających przed skutkami rozwoju gospodarczego. Należy oczekiwać, że wewnątrz tych biurokracji wykształci się odpowiedni sposób postępowania. Innymi słowy na obszarze działania biurokracji społeczno-politycznej możliwość wpływu zorganizowanych grup, w sensie ograniczonej logiki kolektywnego działania, mogłaby być obiecująca. Wskazuje na to praca komisji społecznych Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU), odpowiednich gremiów Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), podobnie jak wpływ różnorodnych grup związków zawodowych na te państwowe instytucje biurokratyczne, które zajmują się administrowaniem, przeprowadzaniem i rozwijaniem działalności społeczno-politycznych. Nie ma tu także rozbieżności pomiędzy biurokratycznym planowaniem a prywatnym prawem rozporządzania, jak to ma miejsce w biurokracjach zajmujących się produkcją. Pracy biurokracji społeczno-politycznych na rozmaitych poziomach administracji państwowej nad stanowieniem norm przypada decydująca rola w procesie regulacji prawnej, monetaryzacji i centralizacji, także w sensie ujednolicenia świadczeń tych instytucji.

Pomiędzy biurokracją zorientowaną na produkcję a biurokracją zajmującą się sprawami społeczno-politycznymi występują różnice związane z systemem demokratycznego podejmowania decyzji oraz z systemem działania grupowego. Ma to też swoje konsekwencje w odniesieniu do wykonywania różnorodnych zadań i do włączania ich do mechanizmu demokratycznej kontroli. Tak więc opisana wyżej, stosowana przez biurokracje zorientowane na produkcję strategia unikania podejmowania

decyzji ma tu charakter ograniczający, lub łagodzący. Trzeba łagodzić zawirowania systemu cen a także ograniczać cykliczność zmian w sferze rzeczowej. Można by spodziewać się, że współpraca pomiędzy wielkimi przedsiębiorstwami a biurokracją państwową wywoła tendencję do tworzenia koalicji, która z administracji i wielkich przedsiębiorstw mogłaby wykrystalizować się w postaci ekspertokracji, co mogłoby z kolei oznaczać tendencję do ograniczenia władzy instytucji demokratycznych, jak na przykład parlamentu. Można z drugiej strony przypuszczać, że dzięki ograniczonemu pluralizmowi zorganizowanych związków i ich wpływowi na działalność biurokracji państwowej (łącznie z organami parlamentarnymi), w biurokracji sfery społeczno-politycznej przy przygotowywaniu, przeprowadzaniu i kontroli wykonania zamysłów społeczno-politycznych pojawi się, przynajmniej w ograniczonym stopniu, tendencja do pluralistycznej partycypacji. Oczywiście, nie rozwiąże się w ten sposób problemu ukrytych i niezorganizowanych grup społecznych. Nie można też nie doceniać nie omówionego jeszcze w kontekście instytucji społeczno-politycznych problemu doradztwa politycznego.

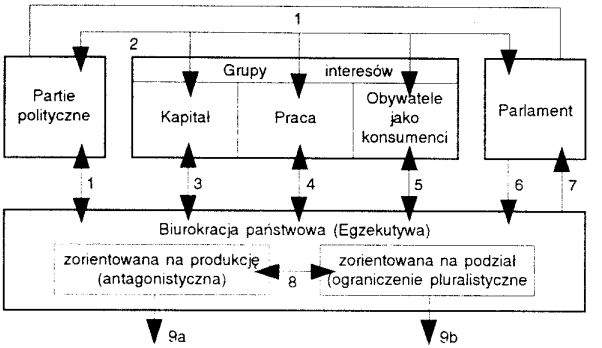
Po tych uwagach na temat różnych tez dotyczących wzajemnej zależności pomiędzy procesami politycznymi i państwową biurokracją, po przedyskutowaniu zmian w funkcjach administracji państwowej i interpretacji rozmaitej natury zależności biurokracji państwowej od instytucji demokratycznych naszego społeczeństwa, przechodzę do dyskusji nad wewnętrzną strukturą biurokracji.

2. Biurokracja jako środek racjonalnie legitymizowanego panowania

Klasyczna analiza struktury wewnętrznej biurokracji Webera pozostała do dziś dnia aktualna. Postawione przez nią pytania odnajdujemy w toczącej się współcześnie dyskusji[1]; nowsze, ekonomiczne analizy struktury wewnętrznej biurokracji państwowych nawiązują wyraźnie do idealnego, weberowskiego typu panowania biurokracji[2].

[1] Por. Mayntz (1968): 27; Jacques (1976): 51.
[2] Na przykład Niskanen (1971): 21.

Diagram: Biurokracja



1 Wpływ (Ograniczenia: utrzymanie stabilności, atrakcyjność dla wyborcy)
2 Wpływ, artykulacja interesów, lojalność (Ograniczenia: sprawność organizacyjna, zdolność do prowadzenia sporów (por. 5); Przykład: Uczestnictwo w parlamencie przedstawicieli grup interesów).
3 Zależność funkcjonalna, bezpośredni *clearing* interesów. Przykłady: Zwiększające się zadania administracji państwowej, kompetencja decyzyjna niewielu wielkich koncernów, przymus zgody ze strony państwa
4 Wpływ (Ograniczenia: Zdolność do organizacji, zdolność prowadzenia sporów; przykład: „skoncentrowane działanie")
5 Wpływ (Ograniczenia: Zdolność do organizacji, zdolność do prowadzenia sporów: Przykład: Inicjatywy obywatelskie)
6 Wpływ (Wątpliwa skuteczność ponieważ często inicjatywa ustawodawcza i zasadnicze decyzje polityczne przesunięte są do egzekutywy, a parlament zależny jest od tolerowania gospodarczych grup władczych
7 Wpływ (Unia personalna, władza biurokratycznego aparatu informacji i kontroli)
8 Konkurencja, konflikt (Przykłady: Ochrona środowiska, podział budżetu)
9 Osiągnięcia wynikające z kierowania (zdeterminowane przez: stabilność ekonomiczną; lojalność mas; stabilizacja w polityce zagranicznej, handlu zagranicznym, stabilność wojskowa)
a) np.: polityka dochodowa, inwestycyjna, planowanie postępu technicznego, koordynacja planów prywatnych itd., a także brak decyzji (*political bads*)
b) np.: poradnictwo bytowe, polityka taryfowa, opieka społeczna, szkolnictwo, transport, zdrowie, społeczne budownictwo mieszkaniowe, czas wolny, ochrona środowiska, polityka zabezpieczenia społecznego itd., jak również brak decyzji (*political bads*)

Ponieważ pojęcie biurokracji zakłada istnienie panowania, trzeba najpierw wyjaśnić to ostatnie: „Pod panowaniem' należy więc rozumieć tutaj stan rzeczy, w którym wola ('rozkaz') wyrażona przez 'panującego', lub 'panujących' zmierza do wywarcia wpływu na działanie innych (jednego lub więcej) 'zdominowanych' i wywiera w rzeczywistości wpływ w taki sposób, że działanie to w stopniu społecznie doniosłym przebiega tak, jak gdyby zdominowani z własnej woli przyjęli treść rozkazu za maksymę swojego działania ('posłuszeństwo'). Chodzi więc o 'autorytatywną moc rozkazywania'"[1].

Związek panowania z biurokracją powstaje w następujący sposób: „Każde panowanie wyraża się przez i działa jako administracja. Dla każdej administracji niezbędny jest jakiś sposób panowania ponieważ, aby nią kierować zawsze musi być komuś powierzona jakaś moc rozkazywania"[2]. Biurokratyczna administracja staje się stąd formą wykonywania uprawnionego panowania, sprawowania władzy. Władza ta jest racjonalna, to znaczy przewyższa wszystkie inne „w precyzji, stałości, dyscyplinie, stanowczości i niezawodności. Stąd odpowiedzialność przed panem jest ważniejsza niż przed interesantem", ponieważ biurokracja jest niedościgniona, jeśli chodzi o „intensywność i ekstensywność świadczeń". Kapitalizm nie mógłby się bez niej w ogóle utrzymać; biurokracji należy przypisać działanie rewolucyjne, ponieważ dopiero ona umożliwiła powstanie kapitalizmu.

Charakterystycznymi cechami legalnego panowania przy pomocy sztabu biurokratycznej administracji są:

— Związanie biurokratów przepisami (normami prawnymi i przepisami technicznymi), które w toku jej działań stosuje się stale i niezależnie od tego jakie osoby biorą w nich udział. Urzędnik nie jest posłuszny szczególnym osobom[3], ale prawu, któremu podlegają także jego zwierzchnicy.

— Przydzielenie biurokratom kompetencji łącznie z określeniem obowiązków, prawa do wydawania poleceń i środków ich wdrażania. Podlegają oni równocześnie dyscyplinie i kontroli.

[1] Weber (1980): 544.
[2] Weber (1980): 545.
[3] Por. także Coleman (1986): 41.

— Hierarchizacja urzędów tzn. ustalenie dokładnie zdefiniowanych sposobów nadzoru i kontroli, które umożliwiają także awansowanie sprawujących urzędy stosownie do kryteriów, takich jak wysługa lat i osiągnięcia.

— Podporządkowanie biurokratów odpowiednim przepisom (kwalifikacje fachowe).

— Środki zużywane w związku z administrowaniem przydziela się biurokratom według zapotrzebowania, nie przechodzą one jednak na ich własność.

— Wykluczone jest zawłaszczenie urzędu przez osobę go sprawującą.

— Decyzje, zarządzenia itd. wydawane są na piśmie. Obowiązek archiwowania akt przez administrację.

— Rekrutowanie biurokratów poprzez rynek, tak aby wykonywali oni swoje funkcje zawodowo i byli wynagradzani pieniężnie[1].

Cechą wyodrębniającą biurokrację, tym co uchodzi za jej „techniczną wyższość" i „niezłomność", jest „panowanie wiedzy: na tym polega jej szczególna, racjonalna, podstawowa cecha charakterystyczna". Pociąga to za sobą jednak konsekwencje w tym sensie, że niebiurokratyczny wierzchołek biurokracji składający się z niefachowców podlega w biurokracji fachowcom.

Powstaje przy tym kwestia: „Kto panuje nad istniejącym aparatem biurokratycznym? ... Jeśli chodzi o wiedzę biurokrację przewyższa ... w ramach swego zakresu interesów, zwykle jedynie ... przedsiębiorca kapitalistyczny"[2], ponieważ utrzymanie cugli w ręku jest dla niego sprawą gospodarczego przeżycia. Reszta społeczeństwa jest podporządkowana panowaniu biurokracji.

Trzeba jeszcze wskazać na jedną, wspomnianą już sprawę. Wyłożone przez Webera cechy charakterystyczne biurokracji nie ograniczają przedmiotu rozważań do obszaru państwa; przy pomocy środków biurokratycznych rządzi się także gospodarka prywatna[3]. Całe społeczeństwo w ogóle podlega procesowi biurokratyzacji, który jest nieodwracalny. Z biurokracją powstają „stosunki panowania niemal nie do złamania". Można je

[1] Por. Weber (1980): 124 i n.
[2] Por. Weber (1980): 128 i n.; por. Würtenberger (1977).
[3] Por. Weber (1924): 489; Bosetzky (1978); Edwards (1991): 146 i n.

usunąć jedynie za cenę „chaosu", ponieważ do takiego stopnia stały się niezbędne związane z nią funkcje[1]. Od socjalistycznej organizacji gospodarki należy wręcz oczekiwać olbrzymiego zwiększenia znaczenia biurokracji[2].

Proces biurokratyzacji postępuje jednak także na gruncie kapitalizmu. „Jest to... dyktatura urzędnika, która — jak dotąd — jest w natarciu"[3].

Weber nie ma żadnych wątpliwości, że taki rozwój trzeba poddać krytyce. Zamienia ona człowieka w „kółko" maszyny biurokratycznej. Społeczeństwo staje się coraz to bardziej drętwe, panowanie w nim coraz to bardziej przypomina antyczne (np. egipskie), całkowicie statyczne i zaskorupiałe formy państwowe. Biurokracja dąży do przemienienia wszystkich sobie podporządkowanych w posłusznych ludzi reżimu, których celem jest całkowite przystosowanie. Weber zwraca się z tego powodu przeciwko postępującemu upaństwowieniu wszystkich obszarów życia, przeciwko socjalizacji produkcji. Wprawdzie wielkimi przedsiębiorstwami zarządza się także biurokratycznie, jednak państwową biurokrację uważa on za większe niebezpieczeństwo dlatego, jak się zdaje, że brak w niej korygującego działania przedsiębiorcy.

Pozostające według Webera do wyjaśnienia pytanie nie dotyczy jednak sposobu powstrzymania naszkicowanego kierunku rozwoju — ponieważ nie da się go zatrzymać — lecz tego, co można przeciwstawić biurokratycznej maszynie. Jakie mechanizmy „sterowania w przeciwnym kierunku z materialnego i racjonalnego punktu widzenia" można przeciwstawić „biurokratyzacji, rozumianej jako wzrost formalnej racjonalności?"[4]

2.1. Biurokracja jako uzupełnienie gospodarki rynkowej dla spełniania funkcji ważnych społecznie

W ramach „Nowej ekonomii politycznej" powstaje alternatywny w stosunku do Webera układ reprezentujący odmienny sposób patrzenia na biurokrację w państwie opiekuńczym. Downs nawiązuje jasno do Webera; chce on sformułować dającą się empirycznie uzasadnić teorię biurokratycznego procesu podejmowania decyzji, której to teorii nie dostrzega u socjologów, pomimo ich „heroicznych wysiłków"[1]. Różni się on od Webera przede wszystkim w dwóch sprawach. Po pierwsze, za przyjętą za punkt wyjścia orientacją na decyzje kryje się neoklasyczny paradygmat człowieka maksymalizującego korzyści[2], występującego tutaj w postaci biurokraty. W przeciwieństwie do tego Weber za punkt wyjścia przyjmuje cel administracji, jako całości, jako instytucji; z drugiej strony u Downsa tym celem jest już nie panowanie, ale świadczenie usług. Instytucje biurokratyczne powstają w istocie jako reakcja na określone „potrzeby", które mają one zaspokajać przez przyjęcie „funkcji społecznych"[3].

W ten sposób po raz pierwszy ujawniła się wyraźnie sprzeczność sposobu rozpatrywania przedmiotu biurokracja przez teorie ekonomiczne i teorie nauk społecznych: organizacje biurokratyczne spełniają ważne funkcje społeczne, jednak służą również władzy; jako produkt społeczny stanowią one samodzielne byty, składają się jednak z pojedynczych osób, które dążą do własnych celów. Na tę dialektyczną konstrukcję skierujemy obecnie szczególną uwagę.

Biurokracja u Downsa ma, ogólnie rzecz biorąc, te same cechy co u Webera; przedstawiciel Nowej ekonomii politycznej przyjmuje jednak inne ograniczenie, chce mianowicie mówić o urzędzie tylko w przypadku, kiedy „większa część" wytworzonego produktu(ów) nie może być poddana ani bezpośrednio, ani pośrednio ocenie przez „rynek(ki) leżący(e) poza organizacją"[4]. Ponieważ nie chce on odwoływać się do panowania, jako kryterium, lecz szuka analogii z przemysłem produkującym na rynek („wynik"), jest on — dla opisania pojęcia biurokracji — zdany na tę właśnie cechę charakterystyczną, chociaż jest ona w pewnej mierze dwuznaczna. Nawet w organizacjach nastawionych ściśle na maksymalizację zysku nie jest łatwo ocenić wydajność siły roboczej w powiązaniu z rynkami[5]. We współczesnej klasycznej teorii przedsiębiorstwa istnienie przedsiębiorstwa wyprowadza się właśnie z trudności dokładnego ustalenia wydajności pojedynczego pracownika w warunkach produkcji zespołowej[6].

[1] Weber (1980): 570.
[2] Por. Weber (1980): 128.
[3] Weber (1924): 508.
[4] Schluchter (1980): 125.

[1] Por. Downs (1968): 1.
[2] Por. też Tullock (1965): 2.
[3] Downs (1868): 5.
[4] Downs (1974): 200.
[5] Por. Downs (1968): 30.
[6] Por. Alchian, Demsetz (1972).

Gorąco obecnie dyskutowane efektywnościowe systemy płac opierają się właśnie na przyjęciu, że przedsiębiorca nie jest w stanie ustalić bezpośrednio rezultatów pracy i dlatego musi wprowadzać specjalne bodźce płacowe[1]. Twierdząc, że wspomniany problem odgrywa w przedsiębiorstwie prywatnym podrzędną rolę, Downs znalazł się tutaj w sprzeczności ze swoimi neoklasycznymi kolegami.

Downs sam zauważa ten problem, nie wyciąga jednak żadnych z tego wniosków. Wskutek rezygnacji z panowania, jako kryterium definiującego biurokrację, pojęcie to staje się oczywiście nieostre. Robotnicy produkcyjni i urzędnicy w przedsiębiorstwie kapitalistycznym zmieniają się nagle w biurokratów.

Downs wykorzystuje jednak swoje pojęcie biurokracji dla wskazania na centralny problem ekonomiczny. Przy braku rynku, przez który można by zbyć produkt, brakuje także możliwości bezpośredniego porównania kosztów i osiągniętego rezultatu. Będziemy jeszcze musieli wskazać na poważne tego konsekwencje.

Downs zajmuje się odpowiedzią na pytanie: „Dlaczego biurokracje są konieczne?" Ważnym elementem jego odpowiedzi, zgodnej zresztą ze znaną teorią ekonomiczną[2], jest istnienie czynników zewnętrznych, które stoją na przeszkodzie skutecznej wycenie przez rynek. Ponieważ, na przykład, produkowanie dóbr kolektywnych zakłada jakiś sposób finansowania, „celem dostarczenia zasobów potrzebnych dla produkcji dóbr wspólnych niezbędna jest organizacja nie zorientowana na rynek, zdolna do zastosowania przymusu"[3]. W ten sposób wprowadza on do dyskusji ponownie pominięty początkowo element panowania, choć później nie poświęca mu więcej uwagi.

Wymienia się dalsze, niezbędne funkcje biurokracji: podział dochodów zgodnie z preferencjami poszczególnych ludzi, regulacja lub zastąpienie monopoli, ochrona konsumentów przed ich własną niewiedzą, stabilizacja gospodarki rynkowej, sterowanie zmianami technicznymi przy niedomaganiach rynku, tworzenie ram prawnych i porządkowych, a w końcu utrzymanie samego rządu.

[1] Por. Akerlof, Yellen (1986); Stiglitz (1987); Shapiro, Stiglitz (1984); Blien (1986): 265 i n.

[2] Por. np. Frank (1974): 320.

[3] Downs (1968): 33.

Z wyliczenia tego wynika wyraźnie, że — w związku z szeregiem funkcji biurokracji — Downs uważa, iż są one bardzo ważnym instrumentem pozwalającym na uporanie się z różnymi centralnymi funkcjami społecznymi. Jeśli podkreśla się przy tym wagę funkcji usługowych, to uwydatnia się, że biurokracje są konieczne dla panowania właśnie nad tymi członkami społeczeństwa, którzy nie są w nich zatrudnieni.

Organizacje biurokratyczne muszą odznaczać się wieloma cechami, aby mogły spełniać swe funkcje. Downs chciałby przy tym w zakresie teorii sięgnąć o tyle dalej niż Weber, że z minimalnego katalogu czterech własności wyprowadza dalsze cechy biurokracji definiujące biuro. Owe cztery cechy charakterystyczne biur to: ich znacząca wielkość, panowanie w nich pracy w pełnym wymiarze godzin, rekrutacja i awansowanie ich członków stosownie do oczekiwanego, lub rzeczywistego sposobu wykonywania zadań, produkcja na rynek wewnętrzny[1].

Organizacja posiadająca wymienione cechy musi usytuować swoich członków hierarchicznie[2]. Członkowie ci dążą do osiągnięcia bardzo zróżnicowanych celów, jednak w pierwszym rzędzie motywowani są własnym interesem. Ponadto w świecie niepewności informacje dzielą się nierównomiernie pomiędzy poszczególne osoby; stąd konsekwencje ich działań są także różne. Te „ograniczenia techniczne" i różnice interesów prowadzą do konfliktów, które w wielkich organizacjach, jakimi z mocy definicji są biurokracje, muszą działać paraliżująco, jeśli żadna hierarchiczna struktura autorytarna nie pozwoli na ich rozwiązanie, a bezpośrednie głosowanie członków organizacji z powodu wielości problemów stojących do rozwiązania nie jest możliwe. Stąd wywodzi się „prawo hierarchii: koordynacja działalności wielkiej skali bez istnienia rynków wymaga autorytarnej struktury hierarchicznej"[3].

Hierarchii autorytarnej odpowiada z reguły hierarchia przepływu informacji, z tym wszakże, że te dwie struktury nie muszą się zawsze i wszędzie pokrywać.

W odniesieniu do wywodu Downsa o hierarchii w organizacjach należy krytycznie zauważyć, iż sugeruje on, że ich członkowie łączą się na

[1] Por. Downs (1968): 24 i n.

[2] Por. Downs (1968): 50 i n.

[3] Downs (1968): 52.

podstawie równości, a więc żaden z nich nie zajmuje wysuniętej pozycji. Tymczasem empirycznie istniejące organizacje biurokratyczne odznaczają się zwykle tym, że nie zostały stworzone dla realizacji celów osób w nich zatrudnionych, lecz dla celów owego niebiurokratycznego szczytu, „pana" w sensie weberowskim. Downs przyznaje to w innym miejscu[1]. „Hierarchia" jest wtedy dlatego „konieczna", że zatrudnieni w „organizacji" nie realizują interesów kierownictwa, lecz raczej wolą maksymalizować swoje dochody i minimalizować wysiłek przy pracy.

W przyczynkach do ekonomicznej teorii przedsiębiorstwa, a także do tak zwanego problemu *„principal-agent"*[2] oraz w systemach wynagradzania uzależnionego od efektów pracy przyjmuje się zazwyczaj odpowiednio, że wysiłek przy pracy powoduje jej *„disutility"*, bezużyteczność.

Dalszym ważnym elementem struktury cechującym biurokracje jest szerokie stosowanie przepisów formalnych[3]. Decydujące są przy tym cztery przyczyny. Formalne przepisy:

— zastępują brak rynku jako miary kontroli rezultatu pracy;
— umożliwiają efektywną koordynację skomplikowanych działań;
— są niezbędne w kontaktach z osobami zewnętrznymi dla realizacji wymaganej w ich toku równości wobec prawa;
— ułatwiają ograniczenie wydatków, które bez tego zwiększałyby się w sposób niekontrolowany, ponieważ większy budżet pozwala na łatwiejsze wykonanie wszystkich zadań biurokracji.

Wyliczenie cech charakteryzujących biurokrację pokrywa się dotąd z odpowiednim katalogiem u Webera. Nie ma jednak żadnego odpowiednika dla nieformalnej struktury biura („odkrytej" zresztą dla socjologii w latach 30-tych w ramach tak zwanego eksperymentu Hawthorna), którą Downs także uważa za niezbędną. W weberowskim pojęciu biurokracji „brak... wzięcia pod uwagę elementów nieformalnych w organizacji, a więc tych odchyleń od, i dodatków do, formalnego schematu biurokracji, które powstają z powodu społecznej natury członków, ich osobistych systemów wartości i potrzeb"[4].

[1] Por. Downs (1968): 77.
[2] Por. np. B.Hurwicz, Shapiro (1978) 180 i n.
[3] Por. Downs (1968): 59 i n.
[4] Mayntz (1968): 29.

Przedstawiana w związku z tym krytyka, która pobrzmiewa także u Downsa, polega jednak na „nieporozumieniu. Weber i wcześniejsi teoretycy organizacji wiedzieli, oczywiście, o istnieniu tak zwanych nieformalnych zjawisk, ale nie chodziło im o opis rzeczywistości, lecz właśnie o sformułowanie maksymalnie celowego schematu tego co być powinno"[1]. To rozumowanie wywodzi się z weberowskiej metody tworzenia typów.

Nieformalne struktury mają niewątpliwie wielkie znaczenie. Spełniają one w odniesieniu do organizacji, o których mowa, niezaprzeczalnie pozytywne funkcje przez to, że zapewniają zatrudnionym znaczne korzyści. Poza tym zapełniają one nieprzewidziane luki w organizacjach formalnych, względnie wyrównują istniejące w nich sprzeczności. Ponieważ jednak struktura nieformalna odnosi się do celów członków organizacji odbiegających od zadań „oficjalnych", staje się ona, z drugiej strony, nieustannym źródłem niesprawności biurokracji, do czego jeszcze powrócimy[2].

Jak już wspomnieliśmy, biurokraci uważani są za osoby maksymalizujące korzyści. Przewidywanie sposobu ich zachowania się wymaga przyjęcia dalszych założeń dotyczących ich celów. Downs przedstawia w tym celu typologię stanu urzędniczego.

„Urzędnicy odznaczający się wyłącznie chciwością powodują się tylko takimi celami, które przynoszą korzyści im samym, a nie koniecznie ich urzędom, czy społeczeństwu. Istnieją dwa typy takich urzędników: (1) Karierowicze... (2) Konserwatyści"[3]. Obydwa chcą maksymalizować władzę, dochody i wygodę. Pierwsi usiłują uzyskać to przez dbanie o własną karierę[4], drudzy przywiązują większą wagę do pewności, do uzyskanej pozycji i zamykają się na wszelkiego rodzaju zmiany.

Na cele urzędników o mieszanej motywacji składają się chciwość i altruistyczna lojalność wobec wyższych wartości[5]. rozległość wartości, które wyznają, stanowi kryterium dalszego podziału biurokratów na: (3) gorliwców, którzy są wyznawcami stosunkowo wąskich koncepcji politycznych, (4) adwokatów" i (5) „mężów stanu", którzy są lojalni w stosunku do całego narodu.

[1] Mayntz (1968): 29.
[2] Por. Downs(1968): 65.
[3] Downs (1974): 201 i n.
[4] Por. też Tullock (1965): 28 i n.
[5] Downs (1974): 201 i n.

Problemem tej typologii jest to, że bez psychologicznej charakterystyki poszczególnych typów biurokratów nie można w ogóle przewidywać ich zachowania się. Wobec tego, że zwykle nie posiadamy takiej charakterystyki, powstaje niebezpieczeństwo błędnego koła: z jednej strony decyzje podejmowane przez członków organizacji mają służyć do odtworzenia zachowania się tych organizacji, z drugiej o celowej strukturze organizacji wnioskuje się na podstawie zachowania się jej członków. Także Downs twierdzi w tej sprawie, że ukształtowanie określonego typu biurokratów może następować w urzędzie[1], jeśli przyjmie się, że będą się tam zachowywali w określony sposób[2].

Ponieważ cele poszczególnych organizacji nie pokrywają się z celami zatrudnionych w nich biurokratów, w empirycznie istniejącej instytucji biurokratycznej zawsze stwierdza się istnienie zachowań odbiegających w pewnym stopniu od normy, podobnie jak to ma miejsce w strukturach nieformalnych[3]. Wynika stąd znaczny stopień niesprawności, która w przypadku biurokracji jest większa, niż w przedsiębiorstwach maksymalizujących zysk, ze względu na brak obiektywnego kryterium dla oceny efektywności, a także zysku. Tego rodzaju niesprawności przedstawimy w następnym paragrafie.

Dzięki działaniu ekonomicznej racjonalności przyszłość organizacji w systemie biurokratycznym rysuje się jako tendencja do oligopolizacji i oligarchizacji, porównywalnie do tego, co mogliśmy zaobserwować na obszarze rynku dzięki procesowi koncentracji i tworzenia oligopoli oraz w zakresie logiki demokracji, dzięki oligopolizacji rynku partii politycznych oraz oligarchizacji partii i związków. Trzeba do tego dodać konfliktowy stosunek pomiędzy biurokracjami na wspomnianej poprzednio płaszczyźnie horyzontalnej (zgodnie z zasadą podziału na resorty), a także w układzie wertykalnym w podziale federacji na korporacje regionalne: Federacja, landy i gminy. Niemożliwość całkowitego rozstrzygnięcia lub opanowania sporów prowadzi do systematycznego przesuwania władzy ku górze i to zarówno pomiędzy biurokracjami, jak i wewnątrz nich. W zakresie spraw społeczno-politycznych oznacza to konkretnie silniejszą koncentrację władzy

[1] Por. Downs (1968): 89.
[2] Por. Downs (1968): 103.
[3] Por. Downs (1968): 76 i n.

w urzędach federalnych; za przykład może tu służyć wzrost roli Federalnego Urzędu Pracy i Federalnego Ministerstwa Pracy i Ładu Społecznego w porównaniu do podobnej natury urzędów landów.

Z przesuwaniem władzy ku górze łączy się tendencja, którą można by określić jako *imperializm biurokracji*, tzn. tendencja do ciągłego zwiększania zakresu biurokratyzacji procesów społecznych i do sterowania tymi procesami. Tendencja ta ujawnia się we wzrastaniu w siłę procesu oligopolizacji biurokracji; formułując to inaczej, w miarę wzmacnianie się władzy biurokracji i wzrostu jej potencjału, wzrasta jej wpływ na politykę. Za przykład może tu służyć ekspansja systemów ubezpieczeń społecznych, rozszerzanie się systemu izb oraz systemów opieki społecznej. Biurokracja utwierdza się jako jedna z dominujących form panowania[1].

Z dążeniem biurokracji do ekspansji i z jej panowaniem wiąże się sprawa *hierarchii*, tzn. podziału biurokracji na wiele łańcuchów kontroli. Czym szersze i dłuższe są te łańcuchy, tym większe zdają się być trudności komunikowania się góry z dołem i odwrotnie, i związane z tym możliwości kontroli. Prawdopodobnie, tak jak widzieliśmy to w przypadku partii politycznych i związków, także tutaj ważną rolę odgrywa tendencja do tworzenia się oligarchii. W obrębie biurokracji obserwujemy nie tylko rezygnację z demokracji wewnętrznej — jest ona zresztą wykluczona *ex definitione* — lecz także tendencję do skostnienia oraz odrzucenia innowacji i udoskonaleń. Wiąże się z tym nie na ostatek tendencja do utrwalania instytucji biurokratycznych oraz do ich niekontrolowanego samouprawniania. Są to na koniec tendencje uzasadniające usiłowanie tworzenia wzajemnej kontroli biurokratycznej i to zarówno pomiędzy biurokracjami przez tworzenie nowych biurokratycznych organizacji kontrolujących, jak wewnątrz poszczególnych organizacji, w postaci kontrolowania instancji podporządkowanych przez wierzchołek biurokracji. Można byłoby w związku z tym wprowadzić pojęcie *multyplikatora biurokracji*. Pod tym terminem rozumiemy mnożącą się liczbę biurokracji przez ciągłe tworzenie nowych.

Oczywiście, tym sposobem nie można rozwiązać opracowanego przez Dahrendorfa „paradoksu praw obywatelskich i biurokratyzacji". Biurokratyzacja polityki społecznej jest dla tego paradoksu wzorcowym przykładem

[1] Por. w tej sprawie Schluchter (1972).

usadowienia szans uczestnictwa w świadczeniach społecznych w sformalizowanych organizacjach zajmujących się pobieraniem i rozdziałem pieniędzy, a więc w różnorodnych instytucjach ubezpieczeń społecznych. Wprowadzenie podstawowych, konstytucyjnych praw obywatelskich i szczególnych ich aspektów, jak prawo do wolnego wyboru zawodu i miejsca pracy oraz prawo do pracy (tak jak jest ono zapisane w konstytucjach różnych landów Republiki Federalnej) powoduje rzekomo, że systematyczna organizacja i w związku z nią biurokracja i ograniczenie wolności jednostki jest funkcjonalnie niezbędne. Nowoczesność w sensie skutecznej równości szans wszystkich do uczestniczenia w świadczeniach społecznych oznacza organizację, a z nią nowe ubezwłasnowolnienie obywateli, i to nie tylko w sferze polityki społecznej[1]. Ów proces modernizacji ma dwojakie znaczenie. Podobnie jak ustrój kapitalistyczny, spowodował podniesienie wydajności pracy, rozszerzenie oferty rynkowej i rozwój aparatu produkcyjnego na miarę dotąd nie spotykaną, tak też należy stwierdzić, że biurokracja państwowa wykazała zdolność do działania, szczególnie w sferze społeczno-politycznej. Było to zresztą konieczne wobec wstrząsów zachodzących w realnej sferze gospodarki. Masowe wystąpienie rozmaitego rodzaju potrzeb społeczno-politycznych w toku procesów rozwoju gospodarczego oznaczało równocześnie konieczność utworzenia systemowej organizacji mającej na celu spowodowanie rozwoju tych potrzeb, ich zaspokojenie, uporządkowanie i unormowanie w skali odpowiadającej porównywalnym procesom zachodzącym w produkcji masowej. Początkowo była to niewątpliwie zdobycz społeczna, ponieważ w ramach obowiązującego prawa stało się możliwe uporanie się z masowymi problemami opieki i pomocy społecznej, a także z problemami społecznego ubóstwa.

Już Max Weber uważał, że dla organizacyjnego uporania się z potrzebami związanymi z masowym zarządzaniem osobami i rzeczami biurokracja jest po prostu nieunikniona. Sądził on, że istnieje jedynie wybór pomiędzy biurokratyzacją i dyletantyzacją administracji, przy czym wychodził z założenia, że zdecydowana przewaga biurokratycznej administracji powstała na skutek specyficznej wiedzy fachowej, której absolutna niezbędność wynika z nowoczesnej techniki i ekonomiki produkcji dóbr[2].

[1] Por. w tej sprawie Dahrendorf (1972): 102.
[2] Por. Weber (1956): 128.

Sprawność biurokracji polega w istocie na jej profesjonalizacji i to w kierunku specyficznej wiedzy fachowej oraz wiedzy służbowej, zdobytej w toku biurokratycznego procedowania. Panowanie biurokratów realizuje się także na zasadzie ich przewagi w zakresie informacji i wiedzy, którą zdobywają dzięki swojej racjonalnej organizacji. W plastycznie przedstawionej formule Maxa Webera: „Biurokratyczna administracja oznacza: panowanie poprzez wiedzę. Na tym polega jej specyficzny, racjonalny charakter"[1]. Leuenberger słusznie wskazuje na to, że profesjonalizacja stanowi ukoronowanie stosunków społecznych, i że chodzi tu o proces swoistej monopolizacji[2]. Innymi słowy, „duch kapitalizmu", o którym mówiliśmy najpierw w sferze ekonomicznej, potem w logice kolektywnego działania a następnie w logice działania demokratycznego, wznosi się także nad sferą biurokracji.

2.2. Biurokracja jako producent usług i świadczeń pozarynkowych

Przedstawiciele współczesnej szkoły „*Public-Choice*" uważają przyczynki Downsa i Tullocka za zwiastuny konsekwentnie sformułowanego „modelu biurokracji", który później został rzeczywiście opracowany przez Niskanena (1971) i który wywarł wielki wpływ na analizę biurokracji[3].

Niskanen traktuje biurokrację jako producenta usług i świadczeń nie sprzedawanych przez rynek. Pomija on aspekt panowania i zamiast tego zapytuje o sprawność allokacyjną i produkcyjną biur. Podstawowym problemem jest dla niego to, „jakiego zachowania w odniesieniu do budżetu i wydajności powinno się oczekiwać od biur w różnych uwarunkowaniach?"[4] Różni się on tym od Downsa, który nastawia się raczej na zachowanie wewnątrz biura i rozpatruje strukturę komunikacji wewnętrznej. Obydwie teorie przyjmują jednak porównywalne przesłanki, a w szczególności w obydwu przypadkach zakłada się koncepcję *hominis oeconomici*, choć w zupełnie innej postaci.

Według Niskanena biura specjalizują się w przygotowaniu dóbr i usług, których z powodu problemów informacyjnych i czynników zewnętrznych

[1] Weber (1956): 129.
[2] Por. Leuenberger (1975): 48.
[3] Por. Holcombe, Price (1978): 55; Müller (1979): 156.
[4] Niskanen (1971): 9.

nie można zaoferować w ilości wystarczającej dla zaspokojenia potrzeb różnych ludzi stosując sprzedaż według cen jednostkowych. Wskutek tego zainteresowani ludzie zrzeszają się w kolektywne organizacje, które stawiają do ich dyspozycji potrzebne środki. Kolektywną organizacją może być według Niskanena na przykład państwo, które, podobnie jak stowarzyszenia prywatne, musi być uważane za organizację wspólnego działania, ponieważ w normalnych warunkach istnieje możliwość wyboru rządu, albo wyemigrowania z danego kraju. Tak prywatne jak publiczne organizacje stosują przymus w tym znaczeniu, że ich członkowie są związani uznawaniem reguł postępowania i płaceniem składek[1]; nie są oni w tym zakresie niezależni od hierarchicznej struktury wewnętrznej.

Ta „teoria państwa" pomija jednak to, że nie można wyemigrować na obszar bezpaństwowy, ponieważ wszędzie na świecie istnieją państwa, pozostaje więc jedynie wybór pomiędzy różnymi państwami. Dlatego nie można mówić o dobrowolnym członkostwie, jak na przykład w przypadku klubu piłki nożnej, z którego można z wielką łatwością wystąpić bez konieczności wstąpienia do innego klubu. Przystąpienie do związku jest sprawą dobrowolnej decyzji, gdy tymczasem państwo podporządkowuje swoim prawom już dzieci nowonarodzone i traktuje je jak swoich obywateli, przydając im w miarę dorastania coraz więcej praw i obowiązków.

Dążenie Niskanena do ukrycia rzeczywistej postaci panowania jest więc wyraźne. Przeciwstawia to ostro jego teorię poglądom Maxa Webera.

Przejdźmy jednak do konkretnego modelu. Wobec tego, że to biurokracje, a nie rynki, oferują określone dobra i usługi, powstaje problem nadzoru. Na skutek komplikacji występujących przy próbie dokładnego określenia rezultatów działania biurokracji, tylko z trudnością da się ocenić sprawność biur[2]. Trudność tę zaostrza jeszcze rodzaj stosunku istniejącego pomiędzy biurokracją a instancją wykonawczą. Ponieważ określone świadczenia i czynności sprzedaje się przez budżet, stosunek ten przybiera formę bilateralnego monopolu. Sytuacja monopolu utrudnia porównanie efektywności.

W odróżnieniu od prywatnych monopoli organizacje biurokratyczne nie maksymalizują swoich dochodów. Menadżerowie w gospodarce

[1] Por. Niskanen (1971): 18 i n.,
[2] por. Niskanen (1971): 20 i n.

prywatnej często otrzymują udział w wypracowanym zysku, biurokraci tymczasem są z reguły w odmiennej sytuacji. Maksymalizują oni swoje korzyści raczej na innej drodze. Można przyjąć, że w zakresie funkcji korzyści mamy do czynienia z następującymi zmiennymi: pobory, dochody dodatkowe, publiczne uznanie, władza, nepotyzm, łatwość sprawowania urzędu oraz łatwość przeprowadzania zmian. Wszystkie te zmienne stanowią, jak sądzę, zwyczajną funkcję całości budżetu urzędu. Przyjęcie założenia maksymalizacji budżetu zdaje się być dobrym podejściem, nawet jeśli chodzi o biurokratów mających stosunkowo słabą motywację pieniężną i stosunkowo wysoką motywację przeprowadzania zmian w interesie publicznym[1]. Mueller[2] wskazuje, że pewna część badań nad przedsiębiorstwem kapitalistycznym dostarczyła także materiału empirycznego, przemawiającego za przyjęciem, że podobne zachowania zachodzą u menadżerów wielkich stowarzyszeń co, w określonych okolicznościach, może być wykorzystane dla podbudowania równoległego założenia w odniesieniu do zachowania biurokratów na kierowniczych stanowiskach.

Przedstawiciele organizacji kolektywnych odgrywają rolę partnera biurokratów. Ich zachowanie opisywane jest przez funkcję opiekuńczą, stosunek budżetu do osiągniętych rezultatów działalności. Każda kombinacja obydwu zmiennych przedstawia tę funkcję w postaci „maksymalnego budżetu, który sponsor zechce przydzielić biuru dla osiągnięcia określonego poziomu świadczeń"[3]. Stosownie do zwykłej analizy mikroekonomicznej pochodną tej funkcji jest funkcja popytu ze strony organizacji kolektywnej na świadczenie. Dla porównania ze zwykłą konstelacją rynkową, funkcję tę przedstawia się tak, jak gdyby była wykonywana w warunkach konkurencji. Powiązanie wyniku z maksymalnym budżetem znane jest nie tylko instancji przyznającej środki, a więc „sponsorowi", ale także wiodącym biurokratom, ponieważ mają oni z reguły możliwość oparcia się na doświadczeniach z przeszłości i na znajomości przebiegu procesu budżetowania organizacji kolektywnej. Na odwrót, w dalszym ciągu „rozwinięta teoria" opiera się na „biernym sponsorze..., który nie ma żadnego bodźca, lub żadnej możliwości, aby uzyskać informacje o budżecie minimalnym"[4],

[1] Niskanen (1974): 209.
[2] Por. Müller (1979): 158.
[3] Niskanen (1971): 25.
[4] Niskanen (1971): 30.

potrzebnym do wykonania żądanych usług. Związki pomiędzy budżetem a rezultatem oczekiwanym przez instancję przydzielającą środki stanowią jednak tamę ograniczającą zachowania biurokratów zmierzające do maksymalizacji korzyści. Kolejne ograniczenie wynika z konieczności pokrycia wszystkich kosztów związanych z wykonaniem świadczenia[1].

Ponieważ organizacji kolektywnej, będącej zleceniodawcą w stosunku do biura nie są znane prawdziwe koszty wytworzenia końcowego produktu, przed biurokratami otwiera się pewna swoboda maksymalizowania budżetu[2]. Wyniknie z tego w każdym przypadku daleko większa produkcja, niż wyznaczona przez punkt, w którym krańcowy zysk opiekuńczej organizacji kolektywnej równa się jej krańcowym kosztom. Produkcja zostanie raczej do tego stopnia rozdęta, że sprowadzi do zera całą rentę konsumenta, w związku z czym zleceniodawca zachowa się obojętnie niezależnie od tego, czy świadczenie zostało wykonane, czy nie.

Niskanen rozróżnia przy tym pomiędzy dwoma możliwymi przypadkami: w „rejonie ograniczonego budżetu" minimalne koszty ogólne równają się budżetowi „i żadna analiza efektywności kosztów nie odkryje jakiejkolwiek nieefektywności. Produkt tego biura jest jednak wyższy od poziomu optymalnego[3].

Jeśli, w drugim przypadku, popyt na świadczenia produkowane przez biuro jest skrajnie wysoki, to restrykcja wyrażająca się tym, że koszty minimalne powinny być równe lub mniejsze od budżetu przestaje obowiązywać. W „rejonie o ograniczonym popycie" koszty są niższe niż budżet i krańcowy zysk opieki społecznej spada do zera. „Takie biuro nie ma żadnej zachęty do sprawnego działania. Przeciwnie, należy oczekiwać, że — zamierzając wykorzystać budżet — wybierze ono dokonywanie wydatków przekraczających konieczne minimum. Starannie przeprowadzona analiza efektywności kosztów wykazałaby, że ten sam rezultat można by osiągnąć przy mniejszym budżecie. Kontroler nie powinien jednak oczekiwać jakiejkolwiek współpracy ze strony biura, ponieważ nie ma ono żadnego bodźca, aby poznać lub odkryć minimalną funkcję kosztu. W tym zakresie produkt równowagi będzie ograniczony jedynie przez warunki

[1] Por. Niskanen (1971): 45 i n.
[2] Por. Niskanen (1971): 45 i n.
[3] Niskanen (1971): 47.

popytu i żadne (małe) zmiany w warunkach kosztowych nie zmienią budżetu"[1].

W istocie Niskanen dochodzi do takiego właśnie wyniku. Krótko mówiąc twierdzi on, że podstawowym problemem biurokracji jest zbyt wysoka produkcja świadczeń, do czego dochodzą drugorzędne problemy efektywności produkcji.

Na podstawie przedstawionych wyżej wyników badań Niskanen wyciąga przede wszystkim wniosek, że pomiędzy prywatnym i publicznym monopolem zachodzi istotna różnica. Odmiennie od przedsiębiorstw produkujących w warunkach pełnej konkurencji, prywatne monopole dostarczają produkcji mniejszej, niż optymalna, ograniczając produkcję w celu podniesienia cen; tymczasem monopole publiczne oferują większe od optimum ilości usług, nie ma więc sensu zastępowanie prywatnych monopoli publicznymi[2].

Przedstawione wyniki opierają się, oczywiście, na założeniu, że wiodący biurokraci nie znajdą się pod presją przedstawicieli organizacji kolektywnych i że opisane zachowanie nie zostanie im uniemożliwione. W celu wyjaśnienia tej sprawy, Niskanen zastanawia się nad tym, jakie interesy reprezentują wspomniani przedstawiciele i wiąże swoją teorię biurokracji z modelem przeciętnego wyborcy[3]. W tym celu przyjmuje on dodatkowe założenie, że dla nadzorowania różnych biurokracji stworzone zostaną komisje, w których będą jednak zasiadali przedstawiciele grup społecznych potrzebujących najbardziej produkowanych przez biurokracje usług — ponieważ ci będą mieli mniej trudności przy zorganizowaniu się, niż opozycja, która występuje na ogół w rozproszeniu.

W rezultacie takiego założenia tendencje kreowane przez sam aparat biurokratyczny i wpływające na wzrost produktu, ulegną raczej spotęgowaniu. W pewnych konstelacjach powstaną też częściowe konflikty interesów pomiędzy biurokratami a przedstawicielami ich zleceniodawców, w szczególności dlatego, iż ci ostatni w odróżnieniu od pierwszych zainteresowani są wydajną produkcją zleconych usług.

[1] Niskanen (1971): 48.
[2] Por. Niskanen (1971): 64; por. także Niskanen (1974): 212 i n.
[3] Por. Niskanen (1971): 138 i n.

Na podstawie przedstawionych wyżej analiz Niskanen formułuje następnie kilka propozycji, które miałyby zapobiec krytykowanym przez niego niedomaganiom. W szczególności chodzi o przeciwdziałanie rzekomemu wzrostowi aparatu biurokratycznego[1]. Najważniejszym proponowanym krokiem w tej sprawie jest wprowadzenie konkurencji pomiędzy biurami wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. W ten sposób ma się ułatwić porównywanie kosztów ich działania oraz kontrolę nad nimi ze strony państwa. Związany z konkurencją wzrost elastyczności popytu na świadczenia wykonywane przez biura podnosi prawdopodobieństwo, że będą one działały na obszarze regionu określonego w budżecie. W celu zaprowadzenia stosunków konkurencji „istniejące biura" mają być „zachęcane i ma się im zezwolić na oferowanie usług oferowanych dotąd przez inne biura"[2]. Miałoby to istotne znaczenie: konkurencja pomiędzy biurokratycznymi systemami stworzyłaby sytuację „dość nieuporządkowaną i chaotyczną".

Na podstawie wprowadzenia konkurencji można by podjąć dalszy krok, po którym jednak Niskanen też nie spodziewa się znacznego wzrostu efektywności. W celu zwiększenia różnicy pomiędzy wysokością budżetu a minimalnym kosztem produkcji usług biurokratom na kierowniczych stanowiskach zaoferowano by odpowiednie zachęty[3]. Miałoby to przeciwdziałać zarówno nadmiernej podaży usług, jak i brakowi efektywności. Konkurencja między instytucjami biurokratycznymi miałaby przy tym tylko wartość założenia, ponieważ w innym wypadku wspomnianego rodzaju zachęty doprowadziłyby jedynie do niedoboru oferowanych usług, lub do obniżenia ich jakości. Niskanen przedstawił różnorodne propozycje co do formy zachęt, z których najdalej idącą jest niewątpliwie przyznanie biurokratom stałego udziału w uzyskanych oszczędnościach. Wymienia się jednak także wypłatę premii za szczególnie efektywne zarządzanie.

Jako kolejny krok zmierzający do polepszenia działalności biur zostały wymienione środki związane z analizą systemową i z informacją[4]. Środki te jednak pomagają przede wszystkim przy dokonywaniu wyboru pomiędzy alternatywnymi technikami stosowanymi w celu wytworzenia danego

[1] Por. Niskanen (1971): 195 i n.
[2] Niskanen (1971): 200.
[3] Por. Niskanen (1971): 201 i n.
[4] Por. Niskanen (1971): 209 i n.

produktu, w związku z czym nie stanowią skutecznego środka przeciwdziałającego ogólnemu problemowi nadmiernej podaży usług. W pewnych okolicznościach wymienione techniki są pomocne w przypadkach szczególnych, w których sami biurokraci wykazują zainteresowanie efektywnością. Zakłada się przeto istnienie takiego zainteresowania.

W dodatku do wymienionych propozycji dotyczących zmiany struktury instytucji biurokratycznych Niskanen przewiduje wprowadzenie alternatyw rynkowych: wiele świadczeń i usług finansowanych przez państwo ma być, lub może być sprzedawanych prywatnie na rynku[1]. Przewaga rozwiązań rynkowych polega na złamaniu władzy monopolu instytucji biurokratycznych oraz nadzorujących je urzędów państwowych. Tam gdzie nie jest możliwe zastąpienie biurokracji przez rynek, Niskanen proponuje subwencjonowanie osób prywatnych w celu wyprodukowania usług i świadczeń i broni wydawania asygnat w przypadkach kiedy świadczenia mają służyć określonej grupie ludności.

Niskanen nie ogranicza się jednak do takich stosunkowo konwencjonalnych propozycji. Życzy on sobie, aby firmy prywatne zajęły się utrzymywaniem budynków państwowych i należącego do nich wyposażenia. Ma on przy tym na myśli nawet kontrolę broni sił zbrojnych, szczególnie rakiet atomowych(!), skoro jest to usługa raczej technicznej natury.

Niskanen chce wreszcie także wprowadzić zmiany do procesu politycznego, leżącego u podstaw decyzji biurokratycznych[2]. W celu przeciwdziałania obsadzeniu komisji kontroli przez przedstawicieli tej grupy, która wykazuje wysoki popyt na dane świadczenia, deputowani mają być wybierani do komisji losowo, albo też odwrotnie, każdej komisji ma być przydzielony losowo zakres zadań i odpowiedzialności z należącą do tego biurokracją. Według poglądów Niskanena można by oczekiwać polepszenia sytuacji po wprowadzeniu przy decyzjach parlamentarnych większości kwalifikowanej dwóch trzecich, ponieważ sytuacje patowe, jakich można byłoby oczekiwać mogłyby zmniejszyć wzrost aparatu biurokratycznego. Progresywny system podatkowy przyniósłby także zwiększenie świadczeń społecznych: skoro zapotrzebowanie na dobra

[1] Por. Niskanen (1971): 213 i n.
[2] Por. Niskanen (1971): 219 i n.

publiczne jest większe u osób z wyższymi dochodami, powinny być one odpowiednio bardziej obciążone.

Wprawdzie „propozycje reform" Niskanena zawierają z pewnością to, „czego można by oczekiwać od ekonomicznego przyczynku do 'problemu biurokracji'... — więcej konkurencji, silniejsze zastosowanie motywu korzyści"[1] itd., jednak — zapewne właśnie dlatego — wywarły one istotny wpływ na dyskusję prowadzoną szczególnie przez konserwatywnych i neoklasycznych ekonomistów[2]. W szeregu prac krytykowano teorie Niskanena; inni autorzy natomiast zaatakowali jego tezy, usiłowali znaleźć dla nich potwierdzenie, albo rozszerzyć i skonkretyzować obszar ich zastosowania[3].

Krytyka i rozwinięcie omawianej teorii jest przedmiotem pracy Migué'ego i Bélanger'a. Autorzy ci chcą rozszerzyć katalog celów menadżerów, czy też biurokratów — argumenty przytoczone przez nich odnoszą się na równi do obydwu tych grup — przez wprowadzenie, obok celu wzrostu produkcji, dalszych bliżej nie sprecyzowanych celów, wśród których można sobie wyobrazić na przykład zwiększenie personelu, polepszenie wyposażenia biur, zwiększenie zarobków itd.[4]

Wspólną cechą tych celów jest to, że mogą one być zrealizowane przez przydzielanie dyskrecjonalnych korzyści, tj. przez zastosowanie środków pieniężnych, których wydatkowanie pozostawia się swobodnemu uznaniu menadżera/biurokraty. Dyskrecjonalna korzyść okazuje się przy tym różnicą pomiędzy minimalnym, dającym się jeszcze zaakceptować zyskiem (który w przypadku publicznych instytucji biurokratycznych równa się zeru), a osiągalnym zyskiem maksymalnym. W takiej konstelacji w rezultacie powstaje przehandlowanie produktu na dyskrecjonalną korzyść, przy której wybrana kombinacja odpowiada preferencjom menadżera/biurokraty. Ponieważ kombinacja ta z reguły nie będzie „krańcowym rozwiązaniem" dla maksymalizacji korzyści, Migué i Bélanger, odmiennie niż Niskanen, wyciągają wniosek, że pierwotnym problemem instytucji biurokratycznych nie jest zbyt wysoki produkt, lecz to, że wydają one to,

[1] Müller (1979): 163.
[2] Por. Lepage (1979): 158 i n.
[3] Por. Müller (1979): 163 i n.
[4] Por. Migué, Bélanger (1974): 29.

co im w budżecie przyznano[1]. Ponieważ instytucje biurokratyczne wydają na cele organizacyjne jedynie część swych środków, reagują one nieelastycznie na zmiany w popycie na ich świadczenia[2], co jest zjawiskiem określanym w literaturze terminem „Prawo Parkinsona". Autorzy wyprowadzają też systematycznie wiązaną także z nazwiskiem Parkinsona nieefektywność po stronie kosztów: instytucje biurokratyczne reagują nieelastycznie na zmiany kosztów.

Ostrzejszą krytykę aniżeli Miguél i Bélanger formułują Breton i Wintrobe[3], których rozważania pokrywają się częściowo z wywodami Dobra[4]. Kierują oni swój atak m.in. na podstawową hipotezę dotyczącą zachowań, na której opiera się model Niskanena. Fakty empiryczne pokazują, że istnieje określony związek pomiędzy wielkością instytucji biurokratycznej a wynagrodzeniem ich personelu kierowniczego[5]. Osobnik maksymalizujący korzyści i zważający na efektywność w gospodarce prywatnej zastąpiony zostaje w instytucjach biurokratycznych przez działanie konkurencji o „prawo własności do obszaru pracy" („*Job Property Rights*") wewnątrz instytucji i pomiędzy instytucjami. Ponieważ chcą one promować swoją własną karierę, usiłują unikać lub ukrywać błędy i niedomagania, aby dzięki temu wysunąć się przed konkurentów. Działanie współzawodnictwa ograniczone jest przy tym jedynie przez niedoskonałości rynku, które zresztą występują częściej w sektorze publicznym, aniżeli w gospodarce prywatnej[6].

Opisane działanie konkurencji zakłada, że rezygnuje się z innej podstawowej przesłanki teorii Niskanena, a mianowicie z monopolistycznej pozycji instytucji biurokratycznej. Czołowi biurokraci podlegają raczej

[1] Por. Migué, Bélanger (1974): 34.
[2] Wyrażając się bardziej precyzyjnie, wiąże się to z tym, że funkcja dyskrecjonalnej korzyści jest wklęsła. Cechę tę można z kolei odnieść do przyjęcia założonej postaci kształtowania się funkcji: przyjmuje się, że krzywa kosztów krańcowych jest spadająca, zaś krzywa popytu wzrastająca. Krzywa wklęsła dyskrecjonalnej korzyści, przy zmianie różnych parametrów prowadzi do nieproporcjonalnych efektów substytucyjnych produktu i dyskrecjonalnej korzyści. Szersze wyjaśnienie w pracy Migué'go i Bélanger'a (1974): s. 34 i n.).
[3] Por. Breton, Wintrobe (1975)
[4] Por. Debra (1983).
[5] Por. Breton, Wintrobe (1975): 205.
[6] Por. Debra (1983): 96 i n.

„bezpośredniej kontroli hierarchicznej — nagrodom i karom — ze strony rządzącej partii politycznej. Ograniczona 'władza' biura publicznego nie wywodzi się z jego pozycji monopolistycznego oferenta świadczeń, lecz raczej z kontroli sprawowanej przez nie nad informacjami"[1]. Dla rozwiązania problemu informacji instancji udzielającej zlecenia stoi do dyspozycji cały szereg środków, które rozpatrywał już Downs[2], które jednak są kosztowne i dlatego nie zawsze opłaca się je stosować. W każdym jednak razie rzeczywiste koszty instytucji biurokratycznej można łatwiej ustalić, aniżeli jej koszty alternatywne, dzięki czemu łatwiej będzie usunąć nadprodukcję, aniżeli niesprawność w procesie produkcji[3].

Podsumowując należy zaznaczyć, że dyskusja o biurokracji w kontekście przyczynków neoklasycznych nie jest przekonywająca. Konsekwentne ignorowanie elementów panowania prowadzi do różnych sprzeczności w argumentacji, na co już zwróciliśmy uwagę. Dlatego poczynione propozycje dotyczące likwidacji niesprawności wydają się też w dużej mierze chybione. Tam gdzie istnieje panowanie, wprowadzenie konkurencji nie może stanowić właściwej alternatywy.

Odpowiednio, wprowadzenie funkcji korzyści wskazującej rzekomo drogę do dokładnej (bo nadającej się do teoretycznego, modelowego zreformułowania) argumentacji prowadzi w ślepą uliczkę, ponieważ czynniki, które zmniejszają lub zwiększają korzyści są dane, ale rezultat modelu zastosowanego w danym wypadku jest od tych czynników bardzo uzależniony. Usiłuje się znaleźć zmienną odpowiadającą zyskowi, która następnie reprezentowałaby podlegający maksymalizacji zysk biurokraty i która pozwoliłaby na rozpatrzenie tego problemu zgodnie z teorią przedsiębiorstwa w mikroekonomii. Ponieważ jednak rozpatruje się wiele takich celów, uzyskanie odpowiedniego rezultatu nie jest możliwe.

Ze względu na brak teorii, z której można by wyprowadzić cele biurokratów, te ostatnie muszą być wprowadzone *ad hoc*. Dzieje się tak albo w sposób tautologiczny, kiedy określone zachowanie uznaje się za cechę charakterystyczną biurokratów, która to cecha, na odwrót, ma wyjaśnić ich zachowanie się; albo też wybór celu pozostawia się swobodnemu uznaniu badacza.

[1] Breton, Wintrobe (1975): 198.
[2] Por. Downs (1968).
[3] Por. Breton, Wintrobe (1975): 262.

W sposób szczególnie wyraźny ukazują się tu problemy metody redukcyjnej w argumentacji neoklasycznej: chce ona objaśnić instytucje przez indywidualne preferencje i dlatego musi albo ignorować wpływ instytucji na preferencje, albo uwikłać się w logiczne sprzeczności.

3. Elementy teorii biurokracji społecznej

3.1. Świadczenia społeczne i stosunki władcze

W poprzednim paragrafie przedstawiliśmy treść teoretycznej dyskusji nad pojęciem biurokracji. Wychodząc z tej podstawy w dalszym ciągu rozważymy specyficzne problemy biurokracji społecznej. Przy tej okazji okaże się, że stwierdzone już w pracach o biurokracji społecznej dialektyczne związki pomiędzy produkcją a panowaniem odgrywają też ważną rolę.

Świadczeniem usług społecznych względnie kontrolą działalności społeczno-politycznej zajmują się właściwe instancje biurokratyczne. Na ogół jest tak, że aparat podejmuje działanie dopiero w wyniku inicjatywy obywatela, żądającego świadczenia jakiegoś rodzaju usługi społecznej. Z reguły klient musi złożyć podanie, które następnie zostanie opracowane przez urząd na podstawie kryteriów odpowiadających ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym do ustaw. Ta procedura nie zawiera żadnych rzeczy samo przez się zrozumiałych. Policja i wymiar sprawiedliwości poszukują swych „klientów" badając, czy działalność obywateli jest zgodna z prawem. Skutkiem „wyczekującego" zachowania się biurokracji społecznej wielu uprawnionych do roszczenia nie otrzymuje żadnych świadczeń[1].

Cechy charakterystyczne dla sposobu procedowania biurokracji społecznej są następujące: urzędnicy są związani ścisłymi przepisami, które w sposób jednakowy, według z góry ustalonych reguł, stosowane są na równi do wszystkich wnioskodawców. Wiele świadczeń przyjmuje formę pieniężną, są więc natury monetarnej, jak renta, zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek mieszkaniowy itd. Świadczenia związane są ze spełnieniem określonych warunków, od ich odbiorców wymaga się określ-

[1] Por. Voigt (1981): 65 i n. w związku z Leibfried (1976): 377 i n.

lonego zachowania, co w pewnych warunkach nie jest dla nich przyjemne. Można tu wspomnieć o przepisach dotyczących wymagań w zakresie zatrudnienia, a więc o tym, że osoba otrzymująca zasiłek dla bezrobotnych musi pozostawać do dyspozycji rynku, również wtedy, kiedy tego nie chce. Albo, przeciwnie, o emerycie, od którego żąda się zwolnienia miejsca pracy. Dostarczanie świadczeń społecznych jest więc powiązane z istnieniem panowania.

3.2. Zasady strukturalne biurokracji społecznej

Biurokracja społeczna formalnie nie istnieje. „Zabezpieczeniu społecznemu" służą w Republice Federalnej liczne instytucje, które ze swej strony zorganizowane są na sposób biurokratyczny. „Pojmowanie zabezpieczenia społecznego... jako systemu jest z tej przyczyny takie trudne, że mówi się o nim jako o »finansowaniu ryzyka«, a ponadto jeszcze jako o 'finansowaniu stanu faktycznego'. Obydwa te zakresy cechują się odmiennymi zasadami działania i finansowania i obydwa rozwinęły się dzięki nieprzejrzanej liczbie słabo ze sobą powiązanych ustaw... Dlatego Zacher nie bez przyczyny mówi o 'dzikim rozwoju' świadczeń społecznych"[1].

Tworzenie „sieci społecznej" odbywało się według różnych zasad strukturalnych, z których jedną już wymieniliśmy: zasada ubezpieczenia, która może być przeciwstawiona zasadzie zaopatrzenia i opieki. Forma organizacyjna zabezpieczenia (społecznego) ma z punktu widzenia państwa tę wyższość, że uważa dane ryzyko za problem ubezpieczonego. Odpowiedzialni urzędnicy mogą w ten sposób łatwo odrzucić „roszczenia" obywateli w stosunku do państwa[2], chociaż wystąpienie np. bezrobocia jest zjawiskiem społecznym. Forma ta nie przewiduje zobowiązania państwa do zaopatrzenia ubezpieczonego.

Kolejnymi ważnymi zasadami strukturalnymi są zasady związku przyczynowego i celowości. Stosownie do tej ostatniej wysokość świadczeń społecznych wyznacza się stosownie do wysokości kompensowanej szkody, gdy tymczasem w przypadku związku przyczynowego obowiązuje przyczyna powstania szkody. Inne roszczenia prawne do świadczeń społecznych występują, kiedy wypadek zajdzie w czasie wolnym, np. przy

[1] Brück (1978): 44.
[2] Por. Klage (1978).

uprawianiu sportu, niż kiedy stanie się to w miejscu pracy. Stosownie do zasady związku przyczynowego w razie wypadku przy pracy wypłaci się pod określonymi warunkami rentę z ustawowego ubezpieczenia od wypadków przy pracy, co nie będzie miało miejsca w razie wypadku przy uprawianiu sportu.

Z kolei trzeba rozróżnić zasadę potrzeby od zasady ekwiwalentności.

Od wymienionych, rozmaitych zasad strukturalnych oczekuje się wywołania specyficznych efektów dotyczących zachęt, sterowania i uprawnień. Zasada ekwiwalentności — zarówno w ustawowym zabezpieczeniu rentowym, jak w ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia — doprowadziła jednak w międzyczasie do znacznych niedoborów i dysproporcji w zaopatrzeniu, ponieważ ścisłe powiązanie z płacą zarobkową, z punktu widzenia polityki zaopatrzenia nie sprostało skutkom długotrwałego, masowego bezrobocia, ani też nie zdołało uwzględnić istnienia bardzo zróżnicowanych sytuacji życiowych.

Ustrój biurokratycznych instytucji państwa opiekuńczego zbudowany na zróżnicowanych zasadach stanowi od dawna zmartwienie polityków społecznych i powiązanych z nimi uczonych. Krytykuje się szczególnie nieprzejrzystość tych instytucji i ich „niedostrajalność", prowadzącą do „nierównego traktowania takich samych społecznych stanów faktycznych". Przytacza się ponadto wiele dalszych problemów, jak np. „samofinansowanie z lewej do prawej kieszeni". Jako środek zaradczy ciągle żąda się zastąpienia „selektywnej" przez „integralną politykę społeczną"[1].

W nowszych, zwłaszcza socjologicznych badaniach — na innej płaszczyźnie klasyfikacji zasad konstrukcyjnych państwowej polityki społecznej — rozróżnia się różne typy interwencji (ekonomiczną, prawną, ekologiczną, pedagogiczną) i należących do nich środków (pieniądze, prawo, infrastruktura/służby socjalne, wychowanie)[2]. Dzięki temu instrumentarium interwencji można było poddać zróżnicowanej i porównawczej analizie efektywnościowej.

W ten sposób można było powiązać aspekty ustrojowo-polityczne (jak aspekt stopnia niezależności użytkownika) z empirycznymi kwestiami warunków i skutków ingerencji społeczno-politycznych.

[1] Por. Pfaff (1978): 148 i n.
[2] Por. Kaufmann (1982).

Związek tych aspektów z badaniami nad biurokracją jawi się przede wszystkim wtedy, kiedy trzeba nawiązywać do problemów polityki społecznej i administracji „bliskiej obywatelowi"[1].

3.3. Braki biurokracji społecznej — monetaryzacja, regulacja prawna, centralizacja

3.3.1. Szpetny wizerunek biurokracji

Obok skutków regulacji prawnej, centralizacji, monetaryzacji i ekonomizacji należy wspomnieć o wrażeniach bardziej powierzchownej natury, jakie obywatel wiąże — w znacznej mierze na skutek szerokiego oddziaływania określonej literatury popularno-naukowej — z istnieniem państwowej biurokracji. Sądzę jednak, że w kontekście społeczno-politycznym te aspekty administracji biurokratycznej wymagają także wymienienia. Oto one:

1) Ciasnota instytucji społeczno-politycznych (Christian von Ferber);
2) tendencja do ideologizowania biurokracji;
3) zjawisko nazwane „biurokratycznym sabotażem" (Arnold Brecht i H.J.Laski).

Ad 1) To, że instytucje społeczno-polityczne trzymają się ściśle określonych systemów myślenia, jak systemu prawa i ekonomii, odcina je równocześnie od innych instytucjonalnych możliwości. Odnosi się to zarówno do chrześcijańskich nauk społecznych, jak do modelu państwa opiekuńczego demokratycznego socjalizmu. Ze ścisłego trzymania się systemu myślenia właściwego dla prawa i nauk ekonomicznych wynika „ciasnota" instytucji społeczno-politycznych: „Zamykają one oczy na określone sytuacje nie wskutek bezmyślności, ani z powodu ludzkiej niedoskonałości, lecz z zasady"[2]. Christian von Ferber wiąże tę etykietę, którą opatruje instytucje społeczno-polityczne, z zarzutem w stosunku do polityki społecznej, skoro sądzi, że jej ograniczoność oznacza stagnację, a nawet reakcyjne zaskorupienie[3]. Dla Christiana von Farbera ważnym kryterium uzasadniającym ten zarzut stanowi zdolność instytucji społeczno-

[1] Por. Grunow (1988).
[2] von Ferber, 1967: 71.
[3] Idem: 73.

politycznych do przyjmowania informacji i do ich przetwarzania. Na tym polu zarzuca on im brak refleksji nad rzeczywistością społeczno-polityczną, a także pozostawanie praktyki administrowania w tyle poza własnymi możliwościami ich wysoko wykwalifikowanych instytucji biurokratycznych. Dalszym „aspektem" instytucji społeczno-politycznych w tym kontekście jest tworzenie przez nie własnego świata znaków i symboli dla określenia społecznych stanów faktycznych. W określonych warunkach prowadzi to nawet do równoczesnego odwrócenia się od rzeczywistej istoty potrzeb społeczno-politycznych, do tego mianowicie „że symboliczny język instytucji społeczno-politycznych czyni sytuację społeczną, potrzebę pomocy, produktem ustawodawstwa społecznego", a nawet, że zaspokojenie roszczenia do wsparcia społecznego odbywa się bardziej zgodnie z prawnie określonym stanem faktycznym, aniżeli z potrzebami wynikających z indywidualnego niedostatku[1]. Rola odgrywana przez społeczno-polityczne instytucje biurokratyczne w sporach pomiędzy zorganizowanymi grupami społecznymi oraz między nimi a grupami niezorganizowanymi, takimi, jakie poznaliśmy przy omawianiu logiki działania grupowego i logiki działania demokratycznego, powoduje, że zorganizowani mogą wywierać na nie wpływ jedynie w procesie ograniczonej pluralistycznej partycypacji, a wpływ niezorganizowanych może jedynie mieć charakter potencjalny. Dla milionów wyborców i osób potrzebujących usług społeczno-politycznych równa się to nie wzięciu wcale, lub tylko częściowemu wzięciu pod uwagę ich potrzeb w tym zakresie. Uwzględnienie ich ma w najlepszym przypadku charakter materialny i ilościowy przy systematycznym pomijaniu elementów jakościowych, a to dlatego, że problemy społeczne załatwia się według sposobu myślenia tkwiącego immanentnie w systemie społecznym, a nie według indywidualnych motywów i przekonań. Biurokratycznym administracyjnym instytucjom społecznym mogłaby przy tym przypaść zupełnie nowa rola, wtedy mianowicie kiedy syntetyzowałyby otrzymywane systematycznie dane o poziomie życia i o potrzebach społecznych, które to dane mogłyby one, jako „biurokratyczni przedsiębiorcy", wykorzystywać w sporach pomiędzy sprzecznymi interesami, co oznaczałoby wprowadzanie ich do polityki.

[1] Idem: 75.

W tym kontekście otwartą sprawą pozostaje jak dalece koncepcja politycznej przedsiębiorczości da się w ogóle zastosować w biurokracji państwowej i czy czasami sformalizowane i zhierarchizowane struktury raczej nie uniemożliwiają powstania i działania biurokratycznego przedsiębiorcy.

Ad 2) i 3). Tendencje do ideologizacji występują szczególnie wtedy, kiedy cele i środki instytucji biurokratycznych odznaczają się znacznym stopniem jednomyślności. Często usiłuje się to osiągnąć przez szczególny dobór sztabu urzędniczego i za pośrednictwem „urzędowej ideologii". W tym kontekście można mówić o „biurokratycznej ideologii". W ten sposób coś takiego jak szablony urzędowe, rozproszenie kompetencji, dominacja zindywidualizowanej, oddzielonej od całości wiedzy fachowej i organizacja biurokracji nastawiona na trwałe istnienie, może działać jako element „biurokratycznego sabotażu" przeciwko politycznym szansom biurokratycznych przedsiębiorców politycznych[1].

Tendencje do biurokratycznego odrętwienia, konserwatyzmu i dążenia biurokracji do stopniowego, nadmiernego rozrostu sformułował ostatecznie Parkinson w swoim popularnie ujętym prawie biurokracji. Przyczynił się on przy tym niemało do powstania społecznego dystansu pomiędzy biurokracją państwową a wyborcami. Dystans ten znajduje dzisiaj wyraz w — na razie jeszcze rozproszonej — reakcji wyborców na hasła wyborcze, obiecujące okrojenie i systematyczne ograniczenie chociażby tylko wzrostu struktur biurokratycznych. W ten sposób wracamy ponownie do stosunku biurokracji państwowej do demokratycznej konstytucji państwa, co po systematycznym wyliczeniu problemów i aspektów struktury wewnętrznej biurokracji państwowej i jej wpływu na politykę społeczną wymaga dalszej refleksji.

3.3.2. Krytyka regulacji prawnej

Tendencja do regulacji prawnej w zakresie polityki społecznej stanowi następny kompleks formujący i reformujący zamiary i rzeczywistość społeczno-polityczną. Regulacja prawna polityki — także polityki społecznej — oznaczała pierwotnie stworzenie stosunków prawnych, które

[1] Por. Brecht (1937): 48 i n.; por. także Lipset (1966): 260 i n.

zastąpiłyby przywileje stanowe. Tak jak prawo społeczeństwa burżuazyjnego rozwinęło się w polityczny instrument walki przeciwko monarchii i uprzywilejowanej arystokracji ziemskiej, tak ustawodawstwo społeczne XIX wieku w instytucjonalizację przeciwieństw klasowych. „Organizacja proletariatu jako klasy... wymusza ustawowe uznanie szczególnych interesów robotników" — pisze Karol Marks i Fryderyk Engels w związku z angielskim prawem ustanawiającym 10-godzinny dzień pracy. Jeszcze wiele lat później Marks mówi w tym kontekście o „zwycięstwie zasady". Zwycięstwo zasady, szczególnie *pod względem treści przepisów* ustaw fabrycznych, stanowi przy tym jej strukturalną ingerencję w materialne warunki życia robotników. W regulacji prawnej problemów społecznych, a więc w uznaniu ich w formie ustawowej albo w przepisach konstytucji, podobnie jak w sprawach organizacyjnych ruchu związków zawodowych, Marks widział silny polityczny punkt wyjściowy do zinstytucjonalizowania sporu pomiędzy skonfliktowanymi grupami społecznymi. Ta wolnościowa intencja, wiążąca się początkowo z regulacją prawną zjawisk społecznych, została w trakcie rozwoju polityki społecznej w znacznym stopniu zagubiona, i to na rzecz odmiennej tendencji prawnego uregulowania problemów społecznych powstałych w rezultacie kryzysów gospodarczych i politycznych, kiedy mają oczywiście skutkować prawa produkcji masowej. Bieda, problemy opieki i zaopatrzenia są zgodnie z normami prawnymi załatwiane masowo, za pomocą formalnych przepisów prawnych, a partnerzy w sprawach społeczno-politycznych zostają formalnie przykuci do siebie. Składa się wnioski, trzeba przestrzegać form i przepisów, terminy muszą być dotrzymywane, trzeba w końcu dostarczyć odpowiednich materiałów i dowodów. Prawo tworzy przy tym z jednej strony elementy pozytywne, jak bezpieczeństwo i uregulowaną procedurę, z drugiej jednak strony, aby móc stworzyć przeciętne z poszczególnych wymiernych faktów, musi upraszczać i abstrahować od rzeczywistej sytuacji społecznej: „Wszystkie sprawy społeczne przybierają charakter prawny"[1].

O strukturze urzędów społeczno-politycznych decydują rozmaite systemy prawne, prawa administracyjnego, prawa urzędniczego i prawa pracy, a o obowiązujących w nich stosunkach osobowych przepisy o wynagrodzeniach i prawo zawodowe. Prawo o świadczeniach społecznych

[1] Por. Aschinger (1971): 88.

zorientowane kazuistycznie na przypadki określone przepisami reguluje formalnoprawnie społeczno-polityczną treść działania społecznego. Przewlekle pracujące i stale przeciążone sądownictwo pracy i spraw społecznych reguluje realizację społeczno-politycznego ustawodawstwa i troszczy się o jego stosowanie.

Systematyczna regulacja prawna sytuacji społeczno-politycznych, wynikających z różnorodnego rodzaju niedostatków rodzi cały szereg skutków, które poniżej usystematyzujemy.

1) Na skutek sztywności prawa i jego porównywalnie statycznego charakteru regulacja prawna potrzeb społecznych wywołuje przede wszystkim pewien brak ruchliwości w stosunku do płynnego charakteru rozwoju społecznego[1].

2) W trakcie prawnej regulacji potrzeb społeczno-politycznych obok nieruchliwości zauważa się tendencję do *utrwalania się społecznych stanów rzeczywistych*, którego drugą stroną medalu jest nie branie pod uwagę tej społecznej rzeczywistości, której w trakcie regulacji nie uznano za prawnie uzasadnioną i która z tego powodu nie nadaje się do włączenia w system tej regulacji. Innymi słowy selekcja faktów społecznych odbywa się jednostronnie przy wzięciu pod uwagę możliwości ich regulacji prawnej i ich włączenia do reguł gry obowiązujących w zekonomizowanym i prawnie uregulowanym systemie służącym zaspokojeniu potrzeb społeczno-politycznych.

3) Do całości problemów związanych ze skutkami regulacji prawnej należy też zaliczanie do kompleksu ekonomizacji, biurokratyzacji i regulacji prawnej tylko tych potrzeb społeczno-ekonomicznych, które zachodzą masowo, zawierają możliwość prostego rozwiązania w systemie polityki społecznej i są uznawane za polityczne. Stanowi to kolejne narzędzie przecedzania potrzeb społeczno-politycznych.

4) Należy też wskazać na to, co nazywa się *„antynomią pomiędzy prawem i sprawami społecznymi"*[2]. Rozumie się pod nią rozbieżność pomiędzy formalnoprawnym rozwiązywaniem problemów społecznych a ich problematyką społeczną w sensie międzyludzkiej

[1] Por. von Bethusy-Huc (1965): 62.
[2] Von Bethusy-Huc (1965): 225 i n.

solidarności i gotowości świadczenia pomocy. Nie zawsze należy faworyzować stereotypowe, zgodne z przepisami prawa zaspokajanie potrzeb społeczno-politycznych, ale często trzeba brać pod uwagę rozmaite warunki życia grup społecznych i najrozmaitsze przyczyny powstawania potrzeb społecznych.

5) Na koniec trzeba wymienić problem *etatyzacji* występujący w trakcie zaspokajania potrzeb na dobra społeczno-polityczne, który wynika ze współdziałania pomiędzy biurokracją, ekonomizacją i regulacją prawną. Szerokie pola aktywności społeczno-politycznej, jak na przykład sprawy związane ze strukturą wieku ludności, są już dziś przez normy prawne i zobowiązania ustawowe przesądzone na lata[1]. Pojawia się tutaj dalszy element braku ruchliwości i skostnienia instytucji społeczno-politycznych. Wielka część środków przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społeczno-politycznych jest już „zaplanowana" w długiej, dającej się przewidzieć perspektywie. Zjawiska te oznaczają również zawężenie pola działania instancji politycznych, a ponadto ograniczają możliwości interweniowania instancji i urzędów biurokratycznych i wreszcie, już od momenty uruchamiania środków, ograniczają pole dla procesów innowacyjnych.

3.3.3. Krytyka centralizacji

Polityka społeczna jest to „świadome przeniesienie odpowiedzialności z małych związków opiekuńczych na wielkie a więc transfer obowiązków opiekuńczych z rodziny... na struktury większe, mogące więcej udźwignąć. Później następuje jednak dalsze przekazywanie odpowiedzialności, mianowicie w ramach samych zastępczych instytucji świadczących usługi"[2].

Parkinson uważa centralizację za najważniejszą cechę charakterystyczną administracji biurokratycznej, która powoduje przeciążenie centrum, zwiększa jej odległość od obywateli i dlatego przynosi w skutkach jej wielką niewydolność[3].

[1] Por. w tej sprawie problem „nawisu rentowego" (Rentenberg).
[2] Achinger (1966): 45.
[3] Por. Parkinson (1978): 93 i n.

Zdaniem Gottholda centralizacja następuje tylko w takim stopniu, „w jakim możliwa jest monetaryzacja i regulacja prawna (w sensie programowania)"[1]. Tam, gdzie wymaga się bezpośredniej opieki nad klientem, a więc np. w sferze społeczno-pedagogicznej — instytucje państwa opiekuńczego lokalizuje się na miejscu, ponieważ transfer tej opieki na instancje centralne nie jest możliwy[2].

Odnośnie do krytyki centralizacji trzeba jednak zauważyć, że — przynajmniej w tej wersji argumentacji, jaką można znaleźć u Achingera — przedstawia ona ten problem bez szczegółów. Kryteria, według których związek rodzinny „odpowiada" za poszczególnego jej członka, różnią się całkowicie od tych, z którymi mamy do czynienia w państwie opiekuńczym. W związku rodzinnym wielką rolę odgrywają stosunki osobiste, gdy tymczasem biurokracja społeczna podejmuje decyzje zgodnie z kryteriami politycznymi, takimi jak wzrost gospodarczy, zadłużenie państwa itp.

Następuje więc nie tylko centralizacja „opieki", ale także zmiana skali.

3.3.4. Krytyka monetaryzacji i ekonomizacji

Wiele świadczeń społecznych dostarcza się w formie pieniężnej. Jednak: „Problemy kreowane przez ludzką egzystencję przy okazji działalności gospodarczej opartej na podziale pracy określimy jako zagadnienia podziału dochodu"[3]. „Ta forma polityki społecznej pomija *„conditionem humanam* i zakłóca proste, ludzkie warunki życia"[4].

Ogólnie rzecz biorąc, debata wokół ekonomizacji, centralizacji i monetaryzacji instytucji biurokratycznych w państwie opiekuńczym zdaje się zawierać kilka skrótów perspektywicznych:

— Krytyka biurokracji nie idzie dostatecznie daleko „Konstytucyjna zasada zgodności działania administracji z prawem... powoduje, że krytyka biurokracji musi być z reguły krytyką legislatury"[5].

[1] Gotthold (1983): 255
[2] Por. Gotthold (1983): 255 i n.
[3] Von Ferber (1967): 26.
[4] Tenstedt (1976): 142.
[5] Herzog (1978): 84.

Dlatego należałoby bliżej zbadać intencje i dobór środków przez miarodajne organy ustawodawcze.

— Za miernik krytyki służy ideał, oderwany od rzeczywistości państwa opiekuńczego.

3.4. Stosunek pomiędzy biurokracją społeczną a wolnością i demokracją

3.4.1. Biurokracja społeczna jako przeszkoda w stosunku do rynku i wydajności

Szeroko rozpowszechniona jest opinia, że biurokratyzacja stanowi ograniczenie dla sprawnej gospodarki rynkowej, przeszkadza więc wolności gospodarowania. Twierdzenie to występuje w dwóch wariantach, w wersji 'prostej' i 'pośredniej'.

Jej wariant prosty brzmi następująco: „Dynamika gospodarki i społeczeństwa dusi się w okowach biurokracji"[1]. Albo w bardziej ozdobnym ujęciu: „Gospodarka niemiecka jest... skrępowana przez coraz to ciaśniejszą sieć biurokratycznych przepisów. Wielka liczba ustawowych barier blokuje skrzydła elastycznego systemu rynkowego do tego stopnia, że moc regeneracyjna oparta na własnych siłach gospodarki, która w przeszłości przyczyniała się w istotny sposób do przezwyciężenia koniunkturalnych niżów, tylko z trudnością daje o sobie znać... W administracyjnym gąszczu ustaw, rozporządzeń i zarządzeń motywację do większego zaangażowania przedsiębiorczości dusi się już we wstępnych fazach planowania"[2].

Biurokratyzacja w państwie opiekuńczym jest przy tym uważana za szczególnie doniosłą w skutkach, ponieważ przeszkadza w zatrudnieniu siły roboczej i nie pozwala na rozwinięcie „sprawności", na której opiera się państwo, społeczeństwo i gospodarka. Zgodnie z tą argumentacją przepisy dotyczące ochrony pracy zmniejszają zysk przedsiębiorcy, co powoduje ubytek inwestycji i wzrostu. Jeśli wprowadzi się przepisy szczególne dla kobiet (np. ochrona macierzyństwa), albo dla starszych pracowników (np. ochrona przed wypowiedzeniem pracy), wtedy zmniejsza to

[1] Geissler (1978): 7.
[2] Broicher (1978): 29.

nie tylko zdolność konkurencyjną gospodarki niemieckiej, ale też szanse zatrudnienia tych grup pracowniczych.

„Pośredni" wariant omawianej argumentacji można znaleźć na przykład u Schobera: Otwarcie wrót przed rozwojem biurokracji i wielość przepisów ustawowych przynosi ze sobą poczucie niepewności obywatela. „Ponieważ ustawy, których nie przegląda i w których zdaje się nie być zorientowany, szczególnie kiedy jeszcze ma wrażenie, że inni stosują je wobec niego schematycznie i biurokratycznie, działają jak zagrożenie, powodują uczucie zdania na czyjąś łaskę i działają sprzecznie z potrzebą bezpieczeństwa i spokoju. Własna inicjatywa jest sparaliżowana, pojawia się zniechęcenie do państwa i wzrasta żądza do stawiania temu 'państwu-molochowi' ciągle nowych żądań. Z kolei, wobec istnienia anonimowego aparatu państwa opiekuńczego, obywatel przestaje czuć się odpowiedzialny za stworzoną dla niego sieć zabezpieczenia społecznego. Wyrastają stąd przesadne oczekiwania poszczególnych ludzi i egoizmy grupowe. Odległość pomiędzy ustawodawcą a wykonawcą przepisów ustawy staje się tak wielka, że obywatel przestaje dostrzegać granice możliwości"[1].

Kolejnym skutkiem jest spadek „wartości świadczenia": indywidualne świadczenie i jego rezultat przestają się więc liczyć. Obywatele nie liczą już rzekomo na własną dzielność i zdolność przebicia[2], co w rezultacie przynosi spadek produktu całej gospodarki.

Wniosek, jaki można wyprowadzić z tej krytyki, jest oczywisty: zmniejszenie dzikiego wzrostu regulacji prawnych: odbiurokratyzowanie. Żądanie to jednak jest jedynie przykrywką odmiennej treści. „Jest nazbyt oczywiste, że wielka część konserwatywnej krytyki mówi o odbiurokratyzowaniu, a rozumie pod nim demontaż państwowości opiekuńczej"[3].

Krytyk „inflacji żądaniowej" przedstawia swoje argumenty w postaci szczerej troski o niedostatki skołowanego i bezradnego obywatela, zmierzając równocześnie (częściowo pod pozorem ponownego wprowadzenia elementów rynkowych) do zmniejszenia świadczeń społecznych, co w rezultacie postawiłoby obywatela, o którego się rzekomo troszczy, w znacznie gorszej sytuacji materialnej.

[1] Schober (1978): 75.
[2] Por. Klages (1978).
[3] Ehrenberg, Fuchs (1981): 44 i n.

Z różnicy pomiędzy nieudolnym zamiarem, a jego realnym skutkiem wynika wyraźnie, że przedmiotem debaty nie są sprzeczne z ustawami regulacje prawne i biurokracja, ale po prostu ich określona treść, którą w przedstawionej sytuacji uważa się za szkodliwą dla rozwoju gospodarczego (chociaż zabiegi polityki społecznej okazują się w zasadzie funkcjonalne dla wolnorynkowej, kapitalistycznej gospodarki, co z naciskiem podkreśla, na przykład, von Ferber[1]).

3.4.2. Biurokracja społeczna jako instrument i przedmiot panowania

Z krytyką państwa opiekuńczego jako instytucji przeszkadzającej funkcjonowaniu rynku i wzrostowi wydajności łączy się bezpośrednio inna polemika o podobnych celach. Tak więc, szczególnie autorzy proweniencji konserwatywnej twierdzą, że państwo opiekuńcze zagraża wolności. H.Baier broni „tezy o przejęciu władzy przez państwo opiekuńcze od państwa narodowego"[2]. Zgodnie z tym twierdzeniem potęga państwa XIX wieku kierowała się przede wszystkim na zewnątrz. Celem prymatu polityki zagranicznej była stabilizacja (szczególnie niemieckiego) państwa narodowego, aby „w ten sposób zagwarantować nowemu obywatelowi Rzeszy podstawowe poczucie bezpieczeństwa"[3]. Wraz z załamaniem się państwa narodowego w dwóch wojnach światowych konieczny stał się nowy wzór legitymizacji, którego podstawę tworzy „niezawodne świadczenie usług społecznych już nie w przypadkach osobistego kryzysu, lecz w normalnej sytuacji"[4]. Nowymi władcami stają się osoby zajmujące szczytowe pozycje w instytucjach biurokratycznych i w organach państwa opiekuńczego, względnie w związkach interesów. Pomiędzy obydwoma grupami instytucji powstają ścisłe powiązania.

Podobną ocenę sytuacji znajdujemy u von Hayek'a, który także podkreśla problem władzy sprawowanej przez państwo opiekuńcze. Von Hayek wiąże swoją analizę z filipiką przeciwko działaniu instytucji zabezpieczenia społecznego, które — jego zdaniem — zagrażają wolności. „Jeśli rząd uzyska wyłączną władzę świadczenia określonych usług, której

[1] Por. von Ferber (1967): 44 i n.
[2] Baier (1977): 136.
[3] Baier (1977): 134.
[4] Baier (1977): 137.

to władzy będzie musiał — dla osiągnięcia własnych celów — używać wobec poszczególnych ludzi według własnego uznania, wolność znajdzie się w poważnym niebezpieczeństwie"[1]. Zinstytucjonalizowanie ubezpieczeń społecznych na przykład doprowadzi do tego, że osłona zostanie rozciągnięta na tych, którzy właściwie jeszcze nie wnieśli wystarczających składek, aby uzyskać świadczenie. Ponadto, według koncepcji umowy międzypokoleniowej, emerytur nie będzie się wypłacało jako odsetek od kapitału (wpłaconych składek), lecz z bieżących składek płaconych przez ubezpieczonych. W rezultacie „cały system stanie się narzędziem polityki, piłką dla łapiących głosy demagogów"[2].

Zamiast tego von Hayek broni zapewnienia pewnego minimum egzystencji, jako świadczenia społecznego. Natomiast wszystkie inne sposoby i metody opieki, mające osłaniać poziom życia w razie konieczności, albo na starość, mają być pozostawione prywatnym przedsiębiorcom podlegającym prawom wolnej konkurencji[3]. Konsekwencje tego są oczywiste i Hayek też im nie zaprzecza. Pisze on na przykład: „Może to brzmieć twardo, ale leży to prawdopodobnie w interesie wszystkich, żeby w systemie wolnościowym osoby w pełni zdolne do pracy były często szybciej leczone w przypadku incydentalnych i niegroźnych chorób, za cenę pewnego zaniedbania starych i nieuleczalnie chorych"[4].

4. Problematyczny stosunek pomiędzy biurokracją społeczną a demokracją

Tendencje rozwojowe wewnętrznych struktur państwowych instytucji biurokratycznych — niezależnie od tego, jak bardzo mogłyby się różnić od siebie w zależności od typu biurokracji — oddziałują przecież na procesy demokratyczne. Z ostatnich paragrafów powinno to już jasno wynikać. Poniżej zajmiemy się jeszcze raz szeregiem tez odzwierciedlających ową współzależność pomiędzy biurokratycznym władaniem a logiką procesów demokratycznych. Chodzi tu przede wszystkim o to, czy biurokracje, także społeczno-polityczne, przejmą w naszym społeczeństwie

[1] Von Hayek (1971): 367.
[2] Von Hayek (1971): 375.
[3] Por. von Hayek (1971): 382.
[4] Von Hayek (1971): 379.

coraz więcej władzy i funkcji władczych i jak dalece biurokratyczne władanie wiąże się z produkcją dóbr politycznych, a szczególnie społeczno-politycznych. Idąca w tym kierunku tendencja świadczyłaby o słuszności naszej tezy, że zasada racjonalności ekonomicznej i związany z nią sposób zachowania się — z odpowiednimi tego konsekwencjami dla ograniczenia produkcji dóbr społeczno-politycznych i przecedzania potrzeb społeczno-politycznych przez biurokracje — zyskuje na znaczeniu także w tym dziale działalności państwowej. A oto ta teza w jej najogólniejszej formie: „Specyficzna dla Zachodu idea rozsądku urzeczywistniająca się w systemie kultury materialnej i intelektualnej (ekonomia, technika, sposób prowadzenia życia, nauka, sztuka) znajduje swój pełny rozwój w kapitalizmie przemysłowym; system ten ma tendencje do szczególnego typu panowania, który staje się przeznaczeniem współczesnego okresu historii — do *totalnej biurokracji*"[1]. Biurokracja w jej związku z procesami politycznymi wymaga jednak *uzupełnienia* panowania czy to w formie politycznej, demokratycznej, czy charytatywnej. W przeciwnym razie sprawdziłaby się ponura prognoza Maxa Webera: „W sojuszu z martwą maszyną (organizacja biurokratyczna) jest w trakcie budowy gmachu przyszłego poddaństwa, w którym — być może — z czasem ludzie poczują się zmuszeni, jak fellachowie w państwie staroegipskim, do bezsilnej rezygnacji, (a to) *kiedy absolutnie technicznie doskonała, to znaczy racjonalna urzędnicza administracja i zaopatrzenie stanie się tym, co powinno jedynie i ostatecznie decydować o sposobie kierowania ich sprawami*"[2].

Oczywiście wielu nie zgadza się z ponurą perspektywą narysowaną przez Webera. Ona jednak właśnie stanowi punkt wyjścia dla sytuacji konfliktowych, które można określić mianem „paradoksu praw obywatelskich i biurokracji"[3], albo „antagonizmu pomiędzy władaniem biurokracji a demokracją"[4], i które w istocie współdecydują o ewolucji społecznej i kulturalnej. Sytuacja ta dla Hartmuta Hentiga oznacza wezwanie do *„powrotu do polityki"*, ponieważ przede wszystkim zaczęlibyśmy tracić *władzę polityczną* na rzecz wielkich, usamodzielniających się systemów — administracji, przemysłu, produkcji, nauki, rynku i kapitału[5].

[1] Marcuse (1968): 109 i n.
[2] Weber (1921): 151; cyt. za Marcuse (1968): 126 i n.
[3] Dahrendorfg (1872): 103.
[4] Leuenberger (1975): 11.
[5] Por. von Hentig (1973): 10.

W ten sposób w kontekście dyskusji o biurokracji wchodzimy także na pole napięć pomiędzy "wzrastającym unaukowieniem" politycznego procesu podejmowania decyzji, a związaną z nim profesjonalizacją, a więc pomiędzy obydwoma tendencjami, które mogą znaleźć się w sprzeczności z logiką demokratycznego działania. Nie oznacza to jednak, że granice demokracji znajdują się tam, gdzie rozpoczyna się unaukowienie i profesjonalizacja spraw politycznych. W tej sprawie jestem tego samego zdania co Hartmut von Hentig: „Absolutna kompetencja nie istnieje. Zawsze przynajmniej jej przekazanie zdane jest na zrozumienie innych, nie tak biegłych osób, które następnie, w każdym razie w odniesieniu do danej sprawy, stają się 'biegłe'. Kompetencja musi się wypowiadać. Jeśli jest ona stale lub pryncypialnie zwolniona z tej konieczności, staje się ślepa, albo magiczna... Nie chodzi więc o chronienie sprawy przed niefachowcem i demokracji przed ekspertem, ale o zapewnienie ich wzajemnego informowania się, składania wzajemnych oświadczeń i krytyki. Kompetencja stanowi oczywiście ograniczenie panowania i dlatego w ustroju demokratycznym ma funkcję instytucjonalną. Kompetencja nie stanowi jednak *automatycznego* ograniczenia samozwańczego, nieuprawnionego panowania[1].

Kiedy mowa o *„przywróceniu polityki"* ma się właśnie także na myśli związek pomiędzy opinią publiczną, polityką i nauką powstający dzięki dyskusji i współdziałaniu, ponieważ równocześnie nie istnieje trend do postępującej demokratyzacji naszego społeczeństwa, który byłby koniecznie związany z wzrostem racjonalności. Wolfgang Schluchter słusznie określa taki związek jako mit: Profesjonalizacja nie jest identyczna ani z demokratyzacją, ani też, wraz ze wzrostem racjonalizacji, nie ulega zmniejszeniu znaczenie pewnych aspektów biurokratyzacji[2].

Obok ogólnej formuły przywrócenia polityki dyskutuje się cały szereg dalszych środków prowadzących do likwidacji biurokracji[3], które jednak, moim zdaniem, są utopijne. Należy do nich żądanie demonopolizacji, które, moim zdaniem, ma taki sam utopijny charakter, jak omawiane kiedyś w polityczno-ustrojowej dyskusji proweniencji ordoliberalnej

[1] Por. von Hentig (1973): 135 i n.
[2] Por. von Hentig (1973).
[3] Por. Schluchter (1972): 163.

stworzenie ustroju konkurencyjnego bez monopoli. Do tej kategorii należy także teza Arnolda Gehlena o konieczności „odinstytucjonalizowania", która w praktyce miałaby oznaczać systematyczne usuwanie instytucji i organizacji centralnych naszego wielostopniowo scentralizowanego i zorganizowanego społeczeństwa. Wprawdzie w toku eksperymentów chińskiej rewolucji kulturalnej, w szczególnych warunkach gospodarczych i w specyficznych warunkach społecznych miało ono miejsce i przyniosło owoce, nie może jednak być zastosowane w społeczeństwach wysoko uprzemysłowionych.

W moim przekonaniu, drogę prowadzącą do uwzględnienia zarówno postulatu przywrócenia polityki jak oczywistych tendencji do jej unaukowienia można jedynie znaleźć w związku pomiędzy elementami odbiurokratyzowania, unaukowienia polityki i demokratyzacji[1].

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn

[1] Por. Schluchter (1972): 169 i n.

Cytowane piśmiennictwo

Achinger H. (1971): Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, nowe wydanie przez Eigenverlag des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, 1988.

Ackerlof G.A., Yellen J.L. (red.) (1986): Efficiency Wage Models of the Labor Market, Cambridge Univ. Press.

Ainslie G. (1992): Picoeconomics. The Strategic Interaction of Successive Motivational States within the Piracy, Cambridge.

Alchian A., Demsetz, H. (1972): Production, Information Costs and Economic Organization, w: American Economic Review 61-5.

Bader V.M. (1991): Kollektives Handeln (Protheorie sozialer Ungleichheit und kollektiven Handelns II), Opladen.

Baier H. (1977): Herrschaft im Sozialstatt, w: Ferber, Ch. v. (red.), Soziologie und Sozialpolitik, Opladen.

Barry B. Hardin R. (red.) (1982): Rational Man and Irrational Society? Beverly Hills — London.

Bethusy-Huc V.V. (1965): Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.

Biervert B., Held M. (red.) (1987): Ökonomische Theorie und Ethik, Frankfurt a.M. — New York.

Biervert B., Held M. (red.) (1989): Ethische Grundlagen der ökonomischen Theorie, Frankfurt a.M — New York.

Biervert B., Held M. (red.) (1991): Das Menschenbild in der ökonomischen Theorie. Zur Natur des Menschen, Frankfurt a.M — New York.

Blien U. (1986): Unternehmensverhalten und Arbeitsmarktstruktur. Eine Systematik und Kritik wichtiger Beiträge zur Arbeitsmarkttheorie, w: Bundesanstalt für Arbeit (wyd.), Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 103, Nürnberg.

Blümel W. (1987): Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren, Berlin.

Böckels L., Scharf B., Widmeier H.P. (1976): Machtverteilung im Sozialstaat. Untersuchung zur These: Öffentliche Armut bei privatem Reichtum, München.

Bombach G. (1977/78): Neue Politische Ökonomie. W: List-Forum 9, s. 65-77 (I część), s. 132-144 (II część).

Bosetzky H. (1978): Bürokratisierung in Wrtschaft und Unternehmen, w: Geißler, H. (red.), Verwaltete Bürger - Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt a.M. - Berlin - Wien.

Boulding K.E. (1973): Ökonomie als eine Moralwissenschaft. W: Vogt (red.) (1973), s. 103-125.

Brand K.W. (red.) (1985): Neue soziale Bewegungen in Westeuropa und den USA. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt a.M. — New York.

Brecht A. (1937): Bureaucratic Sabotage, w: Annals of the American Academy of Political and Social Science 189.

Breton A., Wintrobe R. (1982): The Logic of Bureaucratic Conduct, Cambridge.

Breton A. i in. (red.) (1988): Villa Columbella. Papers on Bureaucracy, Regensburg.

Broicher, P. (1978): Gängelwirtschaft statt Marktwirtschaft, w: Geißler, H. (red.), Verwaltete Bürger - Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt a.M. - Berlin - Wien.

Bronfenbrenner M. (1985): Early American Leaders — institutional and critical traditions. W: American Economic Revue 75-6, suppl., s. 13-27.

Brück G. (1978): Soziale Sicherung heute - Ein Überblick, w: Pfaff, M. Voigtländer, H. (red.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn.

Caporal L.R. i in. (1989): Selfishness examined: Co-operation in the absence of egoistic incentives. W: Behavioural and Brain Sciences 12, s.683-739.

Coleman J.S. (1986): Die asymmetrische Gesellschaft, Weinheim - Basel.

Dahrendorf R. (1972): Der moderne soziale Konflikt, Stuttgart.

Dobra J. (1983): Property Rights in Bureaucracies and Bureaucratic Efficiency, w: Public Choice 40-1.

Downs A. (1968): Inside Bureaucracy, Boston.

Downs A. (1974): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.

Downs A. (1974): Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme. Eine Theorie der Bureaukratie. W: Widmaier H.P. (red.) (1974), s. 199-207; W oryginale opublikowana jako: Nonmarket Decision Making. A Theory of Bureaucracy. W: American Economic Revue 55-2 (1965), Papers and Proceedings, s. 439-446.

Edwards R. (1981): Herrschaft im modernen Produktionsprozeß, Frankfurt a.M. - New York.

Ehrenberg H., Fuchs A. (1981): Sozialstaat und Freiheit, Frankfurt a. M.

Elsner W. (1986): Ökonomische Institutionenanalyse. Berlin.

Elster J. (1983): Subversion der Rationalität, Frankfurt a. M. — New York.

Falkinger J. (1992): Homo oeconomicus sapiens. Versuche zu einer „modernen" Volkswirtschaftslehre. W: Homo oeconomicus IX-1, s.7-32.

Ferber Ch. V. (1967): Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg.

Frank J. (1974): Neue Politische Ökonomie als Kritik der herrschenden Wirtschaftstheorie? W: Widmaier, H.P. (red.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M.

Frank R.H. (1988): Passions within Reason. The Strategic Role of the Emotions, New York — London.

Freyer W. Widmaier H.P. (1980): Alte Fragen der Neuen Politischen Ökonomie. Eine Replik zu M.Gärtner. W: Jahrbuch zur Sozialwissenschaft 31-2, s. 261-270.

Gäfgen G. (1988): Kollektiveverhandlungen als konstitutiver Allokationsmechanismus korporatischer Ordnungen. W: Tenże (red.), Neokorporationismus und Gesundheitswesen, Baden-Baden, s. 61-89.

Galeotti E., Breton A. (1986): An Economic Theory of Political Parties. W: Kyklos 39, s. 47-65.

Gauthier D. (1989): Morals by Agreement, Oxford.

Geissler H. (1978): Alternativen zu einer verbürokratisierten Gesellschaft, w: Geisler, H. (red.), Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt a. M. — Berlin — Wien.

Goodin R.E. (1988): Reasons for Welfare, Princetown.

Gotthold J. (1983), Privatisierung und Entbürokratisierung kommunaler Sozialpolitik, w: Voigt, R. red, Abschied vom Recht?, Frankfurt a. M.

Grunow D. (1988), Bürgernahe Verwaltung, Frankfurt a. M. — New York.

Habermas J. (1988): Theorie der komunikativen Handelns, tom 1 i 2, Frankfurt a.M.

Habermas J. (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtstaats, Frankfurt a.M.

Hardin R. (1982): Collective Action, Baltimore — London.

Hayek F.A. (1971): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.

Hayek F.A. (1976): Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Salzburg.

Hechter M. (1987): Principles of Group Solidarity, Berkeley.

Held D. (1987): Models of Democracy, Oxford.

Henke K.D. (1988): Funktionsweise und Steuerungswirksamkeit der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen. W: Gäfgen G. (red.) Neokorporatismus und Gesundheitswesen, Baden-Baden, s. 113-157.

Hentig H. v. (1973), Die Wiederherstellung der Politik, Stuttgart — München.

Herzog R. (1978), "Gleichheit und Gerechtigkeit — Normierungswut als Ursache der Aufblähung der Bürokratie, w: Geissler, H. (red.), Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt a. M. — Berlin — Wien.

Hindiss B. (1989): Political Choice and Social Structure, Aldershot.

Hodgson G.M.(1988): Economics and Institutions, Cambridge.

Holcombe R. Price, E. (1978), Optimality and the Institutional Structure of Bureaucracy, w: Public Choice 33-1.

Hurwicz L. (1973): The Design of mechanisms for resource allocation. R.T.Ely Lecture, w: American Economic Revue 63-2, Papers and Proceedings, s. 1-30.

Hurwicz L., Shapiro, L. (1978), Incentive Structures Maximizing Residual Gain Under Incomplete Information, w: The Bell Journal of Economics 9-1.

Inman R.P. (1987): Markets, Governments and the „New" Political Economy. W: Auerbach A.J. Feldstein M. (red.) tom 2, Amsterdam — New York — Oxford, s. 647-777.

Jackson P.M. (1982): The Political Economy of Bureaucracy, Oxford.

Jacques E. (1976): A General Theory of Bureaucracy, London — New York.

Janos A.C. (1986): Politics and Paradigms, Stanford.

Jaday A. de (1989): Social Contract — Free Ride, Oxford.

Johansen L. (1979): The bargaining society and the inefficiency of bargaining. W: Kyklos 32-3, s. 497-522.

Katterle S. (1991): Der Beitrag der institutionalistischen Ökonomik zur Wirtschaftsethik. W: Ulrich P. (red.), Auf der Suche nach einer modernen Wirtschaftsethik, Bern — Stuttgart, s. 121-144.

Katterle S. (1991): Methodologischer Individualismus and Beyond. W: Biervert B. Held M. (red.), Das Menschenbild in der ökonomischen Theorie, Frankfurt a.M. — New York, s. 132 i n.

Kaufmann F.-X. (1982): Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, w: Kaufmann F.-X. (red.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München — Wien.

Kirchgässner G. (1991): Homo oeconomicus, Tübingen.

Kirchheimer O. (1967): Privatmensch und Gesellschaft. W: Tenże: Politische Herrschaft, Frankfurt a.M. s.92-121.

Klages H. (1978): Anspruchsdynamik und Bürokratisierung, w: Geissler H. (red.): Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt a. M. — Berlin — Wien.

Kübler F. i in. (red.) (1984): Zur Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Baden-Baden; tam przyczynki H.F.Zacer, S. Simits, G.Teubner.

Lampert H., Bossart A. (1987): Die soziale Marktwirtschaft — eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption? W: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 32, s. 109-130.

Lampert H. (1990): Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik. W: Thiemeyer Th. (red.), Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, Berlin, s. 9-71.

Lasch Ch. (1979-1991): The Culture of Narcissism, New York.

Leibfried S. (1976), Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik, w: Kritische Justiz.

Leuenberger Th. (1975): Bürokratisierung und Modernisierung der Gesellschaft, Bern — Stuttgart.

Lepage H. (1979): Der Kapitalismus von morgen, Frankfurt a. M. — New York.

Longlais R.N. (red.) (1986): Economics as a Process, Cambridge.

Litz M.A., Lux K. (1988): Humanistic Economics, New York.

Mansbridge J.J. (red.) (1990): Beyond Self-Interest, Chicago.

March J.G., Olsen J.P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. W: American Political Science Review 78, s. 734-749.

March J.G., Olsen J.P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York.

Marcuse H. (1968): Industrialisierung und Kapitalismus im Werk Max Webers, w: Marcuse, H. (red.): Kultur und Gesellschaft II, Frankfurt a. M., 5. Auflage; przedruk w: Widmaier H. P. (red.), (1974): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M.

Margolis H. (1982): Selfishness, Altruism and Rationality, Cambridge.

Meister H. (1983): Wohlfahrtsverluste im Staat. Ein Beitrag zur Theorie bürokratischer Ineffizienz, Spardorf.

Migué J.-L., Bélanger G. (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion, w: Public Choice XVII.

Monroe K.R. (red.) (1991): The Economic Approach to Politics, New York.

Mueller D. C. (1979): Public Choice, Cambridge.

Müller D. (1979): Public Choice, Cambridge.

Niskanen W. (1971): Bureaucracy and Representative Government. Chicago — New York.

Niskanen W.A. (1974): Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen. Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie. W: Widmaier H.P. (red.) (1974), s. 208-222; w oryginale opublikowane pt. Nonmarket Decision Making. The Peculiar Economics of Bureaucracy. W: American Economic Review 58-2 (1968), Papers and Proceedings, s. 293-305.

North D.C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance — Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge.

Offe C. (1969): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. W: Cress G., Senghaas D. (red.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt a. M., s. 155-189; przedruk w: Widmaier (red.) (1974), s. 264-293.

Offe C. (1972): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a. M.

Offe C., Wiesenthal H. (1980): Two Logics of Collective Action. W: Political Power and Social Theory, 1, s. 67 i n.; przedruk w: Offe (1985), s. 170 i n.

Offe C. (1985): Disorganized Capitalism, Cambridge.

Offermanns M. (1990): Bürokratie und Vertrauen, Baden-Baden.

Olson M. (1968): Die Logik kollektiven Handelns, Tübingen.

Olson M. (1982): The Rise and Decline of Nations. New Haven.

Olson M. (1991): Umfassende Ökonomie, Tübingen.

Parkinson N. (1978), Zur Eigendynamik bürokratischer Systeme, w: Geissler, H. (red.), Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt a. M. — Berlin — Wien.

Pateman C. (1970): Participation and Democratic Theory, Cambridge.

Pateman C. (1979): The Problem of Political Obligation, Oxford.

Pfaff M. (1978): Grundlagen einer integrierten Sozialpolitik, w: Pfaff, M. Voigtländer, H. (red.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn.

Popitz H. (1980): Die normative Konstruktion von Gesellschaft, Tübingen.

Riese H. (1991): Was ist Marktwirtschaft? W: Eine politische Heilslehre auf dem Prüfstand. Markwirtschaft und soziale Demokratie. Wissenschaftliche Zeitschrift der Humbold Universität Berlin. Seria Geistes- und Sozialwissenschaften, tom 40, zeszyt 2, s. 121.

Rödel U. i in. (1989): Die demokratische Frage, Frankfurt a. M.

Roos L. (1969): Demokratie als Lebensform, München.

Roppel U. (1979): Ökonomische Theorie der Bürokratie. Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien, Freiburg i Br.

Rotschild K.W. (1992): Ethik und Wirtschaftstheorie, Tübingen.

Rowley Ch.K. (1993): Public Choice Theory, tomy 1-3, Aldershot.

Scharpf F.W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, New York — Frankfurt a. M.

Schlosser H.J. (1992): Das Menschenbild in der Ökonomie, Köln.

Schluchter W. (1980): Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber, Frankfurt a. M.

Schneider H. K. (1967): Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, w: Besters, H. (red.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Berlin.

Schubert K. (red.) (1992): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, Darmstadt.

Schulz-Nieswandt F. (1993): Zur Theorie der Wohlfahrtspolitik, cz. 1 i 2, Weiden — Regensburg.

Schober T. (1978): Der Mensch im Labyrinth des Sozialstaates, w: Geissler, H. (red.), Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt a. M. — Berlin — Wien.

Sen A. (1987): On Ethics and Economics, Oxford.

Shapiro C., Stiglitz J. (1984): Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, w: American Economic Review 74-3.

Simon H.A. (1993): Homo rationalis, Frankfurt a. M. — New York.

Stiglitz J.E. (1961): Symposium on Organizations and Economics. W: Journal of Economic Perspectives 5-2, s. 15-24.

Stiglitz J.E. i in. (1987): The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price, w: Journal of Economic Literature 25.

Stiglitz J.E. i in. (1989): The Economic Role od the State, Oxford.

Stone D.A. (1988): Policy Paradox and Political Reason, Glenview.

Streit M.E. (1988): The Mirage of Neocorporatism. W: Kyklos 41-4, s. 603-624.

Tennstedt F. (1976): Zur Ökonomisierung und Verrechtlichtung der Sozialpolitik", w: Murswieck, A. red., Staatliche Politik im Sozialsektor, München.

Thompson G. i in. (red.): Markets, Hierarchies and Networks. A Coordination of Social Life, London.

Thompson M. i in. (1990): Cultural Theory, Bouldfer i in.

Tietzel M. (1988): Zur Theorie der Präferenzen. W: Boettcher E. i in. (red.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 7, Tübingen, s. 38-71.

Tullock G. (1965): The Politics of Bureaucracy, Washington D.C.

Vieler A. (1986): Interessen, Gruppen und Demokratie, Tübingen.

Vogt W. (1986): Theorie der kapitalistischen und einer laboratorischen Ökonomie, Frankfurt a.M.

Voigt R. (1981): Sozialpolitik zwischen Verrechtlichtung und Entstaatlichung, w: Leviathan.

Wallis J.J. Oates W.E. (1988): Does Economic Sclerosis Set in with Age? An empirical study of the Olson hypothesis. W: Kyklos 41-3, s.397-417.

Weber M. (1956): Wirtschaft und Gesellschaft, tom 2, wyd. 4, Tübingen (1 wydanie 1922).

Weber M. (1958): Gesammelte politische Schriften, wyd. 2, Tübingen.

Weber M. (1980): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen (1 wydanie 1922).

Widmaier H.P., Roloff O. (1972): Thesen zur Kritik der quantitativen Wirtschaftspolitik. W: Dürr E. (red.), Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Berlin, s. 79-102.

Widmaier H.P. (red.) (1974): Politische Ökonomie des Wohlfahrsstaates. Eine kritische Darstellung der „Neuen Politischen Ökonomie", Frankfurt a.M.

Widmaier H.P. (1976): Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Zur Theorie politischer Güter, Reibek.

Widmaier H.P. (red.) (1978): Zur Neuen Sozialen Frage. Berlin.

Widmaier H.P. (1979): Zur Theorie der Evolution sozialer Bedürfnisse. W: Kyklos 32-1/2, s. 350-362.

Widmaier H.P., Freyer W. (1979): Zur Kritik wahlpolitischer Erklärungsversuche der Wirtschaftspolitik. W: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 30-2, s. 162-176.

Widmaier H.P. (1989): Gesellschaftliche Allokation politischer Güter. Zur Theorie und Praxis politischer Institutionen. W: Ramser H.J., Riese H. (red.): Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung. G. Bombach zum 70. Geburtstag, Berlin, s. 153-172.

Widmaier H.P., Blien U. (1990): Zur Theorie sozialpolitischer Institutionen. Bürokratie im Wohlfahrtstaat. W: Thiemeier TH. (red.): Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, Berlin, s. 119-150.

Widmaier H.P. (1992): Wirtschaftliche Logik politischen Handelns? Eine Kritik ökonomischer Positionen. W: Abtomeit H., Jürgens U. (red.): Die Politische Logik wirtschaftlichen Handelns, Berlin, s. 62-88.

Widmaier H.P. (1995) (w przygotowaniu): Demokratische Sozialpolitik. Regensburg.

Wiesenthal H. (1987): Rational Choice. Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenaquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas. W: Zeitschrift für Soziologie 16-6, s. 434-449.

Wilke H. (1992): Ironie des Staates, Frankfurt a.M.

Wille E. (red.) (1983): Beiträge zur gesamtgesellschaftlichen Allokation, Frnkfurt a.M.

Würtenberger T. (1977): Bürokratie und Politische Führung, w: Leuenberger, T. Rauffmann, K.-H. (red.), Bürokratie — Motor oder Bremse der Entwicklung?, Bern — Frankfurt a. M. — Las Vegas.

Zwick M.M. (1990): Neue soziale Bewegungen als politische Subkultur, Frankfurt a.M. — New York.