

Kamil MINKNER

Uniwersytet Opolski

Tradycyjny instytucjonalizm i jego znaczenie dla nauk politycznych

Traditional Institutionalism and Its Implications for Political Science

Abstract: The paper presents academic achievements of traditional institutionalism, the first scientific approach in political science, which was developed since the second part of the 19th century in USA, Great Britain, Germany and France. The author argues that this orientation had a creative influence on the progress of the discipline, however this impact is not appreciated by contemporary studies in the field of political science and political theory where limited understanding of the old institutionalism is promoted. The revision of this state of affairs has shown that, apart from the analysis of formal structures and institutions of state power, the traditionalists also have studied political parties (A.L. Lowell), interest groups (T. Eschenburg), public opinion (J. Bryce) and informal socio-political phenomena such as influence (C.J. Friedrich). Additionally, the first institutionalists formed the foundations for methodological self-consciousness of young political science and forged concepts that have been verified by subsequent generations of political scientists. They also conducted the first comparative studies of political systems (H. Finer, C.J. Friedrich). Many of these scholars went beyond pure theory by linking their reflections with planning and reforming political institutions. In this context, the author discusses research on relations between politics and administration (F.J. Goodnow), considerations on demonopolization of power (H.J. Laski) and refers to the debate on efficiency of different branches of government (e.g. in Poland after passing the March Constitution of 1921).

Keywords: traditional (old) institutionalism, history of political science, formal-legal orientation, political science theories

Słowa kluczowe: tradycyjny (stary) instytucjonalizm, historia politologii (nauk politycznych), orientacja formalno-prawna, teorie politologiczne

Badacze są zazwyczaj zgodni, iż początek nauk politycznych w drugiej połowie XIX wieku wiąże się z badaniem instytucji władzy państwowej. Uznaje się powszechnie, iż dla tradycyjnych instytucjonalistów polityka miała przede wszystkim charakter wysoce zorganizowany oznaczając sferę działania organów władzy państwowej. Przeważa opinia, że badacze skupiali się na formalnych regułach i organizacjach rządu, a nie na nieformalnych i rutynowych ograniczeniach rządze-

nia. Polityka była w rezultacie traktowana wąsko, a nie poprzez ogólnie rozumiane życie polityczne¹.

W poniższych rozważaniach dowodzę, iż takie rozumienie tradycyjnego instytucjonalizmu jest ograniczone i wymaga dopełnienia. Nie mam tu na myśli jakiejś wielkiej reinterpretacji gdyż liczne mankamenty pierwszych badań instytucjonalnych są aż nadto widoczne (brak analiz empirycznych i hermeneutycznych, czy pogłębionych studiów nad uwarunkowaniami społecznymi i kulturowymi polityki). Moim zamierzeniem jest natomiast wszechstronne przedstawienie dorobku owych pierwszych politologów i wykazanie ich wpływu na rozwój nauk politycznych, który jak twierdzą byli bardziej złożony niż powszechnie się sądzi. To właśnie tradycyjni instytucjonalisci rozpoczęli badania komparatystyczne i wbrew obiegowym opiniom nie stronili od spojrzenia na różne praktyczne przejawy polityki. Z tych powodów, prezentację poniższych wywodów uznaję za ważny cel dydaktyczny mając na uwadze pełniejsze zrozumienie przez studentów początków nauk politycznych. W końcowych partiach tekstu staram się również zastanowić, dlaczego tak mało znany jest dorobek tradycyjnego instytucjonalizmu, który w najlepszym razie traktowany jest w kategoriach antecedenencji politologii². I tylko rzadko, jak w przypadku Maxa Webera dany badacz przebija się do szerszej świadomości³.

¹ Reprezentatywny opis założeń starego instytucjonalizmu można odnaleźć w: V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Kraków 2006, s. 89–93. Jest to zarazem jeden z nielicznych podręczników z nauki o polityce dostępnych w Polsce, gdzie można znaleźć odniesienia do dorobku dawnych instytucjonalistów.

² Wiele, nawet zachodnich podręczników z zakresu nauki o polityce do omawianej w artykule problematyki odnosi się zdawkowo. Przykładowo, w monumentalnym *A New Handbook of Political Science* (red. R.E. Goodin, H. Klingemann, Oxford 1998), w którym omówiono niemal wszystkie kluczowe kwestie nauk politycznych, o dorobku starego instytucjonalizmu nie pisze się ani w rozdziale na temat historii dyscypliny autorstwa Gabriela Almonda, ani w rozdziale dotyczącym orientacji instytucjonalnej i to mimo tego, że rozdział, który napisał znawca problematyki B.G. Peters w tytule rozdziału wskazywał na stary i nowy instytucjonalizm. Również żaden z nowych polskich podręczników do nauki o polityce oraz liczne wprowadzenia do teorii polityki nie referują dorobku starych instytucjonalistów.

³ Z jednej strony, badania M. Webera nad biurokracją, państwem, legitymizacją władzy wpisują się w tradycyjny wariant instytucjonalizmu ze względu na jego zainteresowanie organizacyjnymi podstawami tych zjawisk. Zob. np.: J. Lane, S. Ersson, *The New Institutional Politics: Outcomes and Consequences*, Routledge 2000, s. 31–35. Wyrazem takiego przyporządkowania Webera może być również wpisywanie go w racjonalistyczny paradygmat ujmowania państwa oraz rozpatrywanie przez niego administracji w kategoriach hierarchiczności, legalizmu, dyscypliny, profesjonalizmu. Zob.: A.W. Jabłoński, *Teorie państwa i grup interesów w teoriach polityki*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003, s. 34–45. Z drugiej strony, Weber większością swoich prac zdecydowanie wykraczał poza obręb instytucjonalizmu badając społeczne, kulturowe lub religijne uwarunkowania polityki, a władzę traktując nie tyle w kategoriach formalnych, co monopolu na legalny przymus. Poza tym, duża część jego badań ma charakter *stricte* socjologiczny, a także dotyczący metodologii nauk społecznych. Z powodu dobrej do-

W tekście posługuję się wymiennie kilkoma równorzędnymi określeniami dla badanej orientacji ujmując ją jako stary lub tradycyjny instytucjonalizm w odróżnieniu od późniejszego nowego, ewentualnie jako orientację formalno-prawną, by podkreślić szczególną wagę elementów jurystycznych. Zakres czasowy badań obejmuje lata 50. XIX w. do lat 50. XX w., kiedy to impetu nabrała rewolucja behawioralna. Warto jednak pamiętać, że prace w duchu bardziej tradycyjnego instytucjonalizmu powstawały także później⁴.

Początki badań instytucjonalnych

Nie ulega wątpliwości, że proces tworzenia nauk politycznych przypada na drugą połowę XIX wieku i wiąże z dominacją orientacji instytucjonalnej, która w tym czasie może nawet uchodzić za synonim profesjonalnego badania polityki. Za pierwszego badacza, który rozpoczął regularne studia nad państwem, partiami politycznymi, opinią publiczną czy kulturą polityczną uważany jest urodzony w Berlinie Francis Lieber, który w 1857 roku został profesorem historii i nauk politycznych na Uniwersytecie Columbia otrzymując takie miano jako pierwszy amerykański naukowiec. Lieber uznawał państwo za społeczeństwo zorganizowane prawnie, a rząd pojmował w kategoriach aparatu administracyjnego, który ma dbać o dobrobyt, rozwój, wolny handel i wolność⁵. W latach 1877–1878 wieloletni rektor Uniwersytetu Yale, Theodore Dwight Woolsey, opierając się na swoich wykładach uniwersyteckich wydał jeden z pierwszych podręczników politologicznych pod znanym tytułem *Political Science*. Podtytuł pracy brzmiał adekwatnie dla późniejszego zakresu zainteresowań orientacji instytucjonalnej: *Państwo teoretycznie i praktycznie*. Teoria państwa dotyczyła m.in. jego istoty, pochodzenia, zakresu władzy, a także podstawowych elementów konstytuujących (suwerenność, terytorium, obywatele). Praktyka polityczna odnosiła się do form władzy, różnych instytucji, zgłębiania znaczenia demokracji, badania relacji państwa i religii, funkcjonowania partii politycznych. Już ten zakres pokazuje, że problemy podejmowane przez autora wiele miały wspólnego ze współczesnym zakresem politologii⁶.

stępności prac Webera po polsku oraz licznych analiz jego dorobku pomijam go w swoim artykule. Czytelników zainteresowanych przeglądowym opracowaniem na temat wkładu M. Webera w nauki polityczne można odesłać do: M. Chałubiński, *Socjologia polityki Maxa Webera*, Studia Politologiczne 2004, vol. 8, s. 69–95.

⁴ M. Bevir, R.A.W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*, Oxford 2010, s. 6–8.

⁵ G.H. Utter, Ch. Lockhart, *American Political Scientists: A Dictionary*, Westport 2002, s. 236–237.

⁶ T.D. Woolsey, *Political Science: Or, The State Theoretically and Practically Considered*, New York 1877.

W drugiej połowie XIX w. ma również miejsce postępująca instytucjonalizacja nauk politycznych. W 1872 roku we Francji powstaje prywatna Szkoła Nauk Politycznych (L'École Libre des Sciences Politiques), której celem było kształcenie profesjonalnych kadr dla aparatu państwa. Z kolei, w 1880 zostaje utworzony Wydział Nauk Politycznych na Uniwersytecie Columbia, a sześć lat później pojawia się czasopismo naukowe *Political Science Quarterly*. Wiek XIX w rozwoju politologii zamyka utworzenie brytyjskiej London School of Economics and Political Sciences w 1895⁷.

Można wskazać przynajmniej dwie przyczyny, które świadczyć mogą o wpływie starego instytucjonalizmu na zarysowany powyżej rozwój nauk politycznych. Pierwsza z nich wskazuje na fakt, iż w drugiej połowie XIX w. demokracja nawet w krajach najlepiej rozwiniętych była ciągle ustrojem młodym i chociażby dlatego stanowiła wyzwanie badawcze. Nowy system wiązał się przede wszystkim ze zmianami instytucjonalnymi i prawnymi, a przynajmniej te były najlepiej dostrzegalne ponieważ miały charakter intencjonalny. Wartość badania instytucji polega na tym, że są one konkretne, a ich działania mają charakter faktyczny⁸. W rezultacie mogły stanowić one realny przedmiot badań, szczególnie w okresie, kiedy brakowało teorii pozwalających uchwycić bardziej płynne elementy ówczesnej rzeczywistości. Najlepszym dowodem znaczenia omawianego czynnika jest fakt, że nauki polityczne w pierwszej fazie najlepiej rozwijały się w tych krajach, które były już demokratyczne (USA, Wielka Brytania) albo w których silna była kultura prawna oraz miały miejsce liczne dyskusje dotyczące reform instytucjonalnych służących unowocześnieniu państwa (Niemcy). Ujęcie formalno-prawne było i jest szczególnie popularne również tam, gdzie istnieje silna tradycja konstytucjonalizmu, chociaż mniej zwracano w niej uwagę na państwo, a bardziej na prawa obywateli (Francja)⁹.

Drugim istotnym czynnikiem, który zadecydował, że orientacja instytucjonalna dała początek naukom politycznym był ówczesny stopień rozwoju innych nauk społecznych. Najlepiej rozwinięta z nich, socjologia, była w drugiej połowie XIX w. w fazie załazkowej i wypracowywała dopiero swoją tożsamość. Z tego powodu, badania nad instytucjami, opierające się na założeniu, że są one najlepszym wyrazem jawności procesów politycznych, czynione w duchu prawnym czy historycznym z tradycją sięgającą nawet starożytności – wydawały się czymś oczywi-

⁷ Za: *Contemporary Political Science. A Survey of Methods, Research and Teaching*, UNESCO, Paris 1950, s. 406, 621, 650.

⁸ R.A.W. Rhodes, *Old Institutionalisms*, [w:] *Oxford Handbook of Political Institutions*, red. R.A.W. Rhodes, S. Binder, B.A. Rockman, Oxford 2006, s. 95.

⁹ *Ibidem*, s. 96.

stym. Jak podkreśla Klaus von Beyme pierwszymi politologami byli ci instytucjonalści, którzy wyzwolili się z dominacji optyki jurystycznej¹⁰. Było to tym bardziej trudne, że wielu z nich było z wykształcenia prawnikami (np. Amerykanie: Frank Johnson Goodnow, Woodrow Wilson, Abbott Lawrence Lowell, a z późniejszych Francuz Maurice Duverger albo Polak Konstanty Grzybowski). Podobnie było z obciążeniem historycznym ponieważ pokaźna grupa pierwszych instytucjonalistów była historykami (np. Brytyjczyk Harold J. Laski, Amerykanin Frederick Jackson Turner). Jeden z nestorów nauk politycznych z przełomu XIX i XX wieku, Amerykanin John W. Burgess pisał nawet, że polityka powinna być studiowana historycznie, a historia politycznie¹¹. Przy czym bardzo często badacze, jak George Bancroft łączyli zainteresowania prawne z historycznymi¹².

Niemal wszyscy wymienieni naukowcy są współcześnie określani jako badacze polityki i już we wczesnym okresie ich kariery akademickiej włączali się w tworzenie podstaw organizacyjnych młodej dyscypliny. Przykładowo, Goodnow, Bryce, Wilson i Lowell byli kolejnymi prezesami Amerykańskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych, które powstało w roku w 1903 roku.

Pomimo wielu wspólnych założeń i podobnych uwarunkowań w ramach orientacji instytucjonalnej od początku dało się zauważyć dwie główne tradycje¹³. Pierwsza, anglo-amerykańska, mniej nastawiona była na czysto formalne analizy. Badano wprawdzie instytucje albo zasadę podziału władzy, ale czyniono to bardziej w kontekście życia politycznego, co oddzielało rodzące się nauki polityczne od teorii państwa i prawa. Przykładowo, w USA w latach 80. XIX wieku rozpoczęła się ożywiona debata naukowa na temat formalnych uwarunkowań stabilności systemu politycznego. Szczególnie istotna była tu polemika między późniejszym prezydentem W. Wilsonem a późniejszym rektorem Harvardu, A.L. Lowellem. Wilson w 1885 wydał książkę *Congressional Government: A Study in American Politics*. W pracy tej zdecydowanie podważył amerykańskie rozwiązania systemowe. Krytykował spisaną konstytucję, która krępuje władzę w przeprowadzaniu śmiałych reform, ale szczególnie dominację Kongresu i brak koordynacji poszczególnych segmentów władzy, a tym samym jej rozparcelowanie. Au-

¹⁰ K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005, s. 87–88.

¹¹ J. Farr, *The Historical Science(s) of Politics: The Principles, Association, and Fate of an American Discipline*, [w:] *Modern Political Science: Anglo-American Exchanges since 1880*, red. R. Adcock, M. Bevir, S.C. Stimson, Princeton 2007, s. 66.

¹² G. Bancroft, *History Of The Formation Of The Constitution Of The United States*, New York 1882.

¹³ Przedstawiam za: B.G. Peters, *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism”*, Ashford 2005, s. 3–6.

tor zdecydowanie faworyzował brytyjski system parlamentarny, w którym władza wykonawcza cieszy się poparciem większości w parlamencie, co pozwala na zwiększenie stopnia stabilności politycznej dzięki kooperacji legislatywy i egzekutywy. Podobną perspektywę przyjmowali brytyjscy analitycy. James Bryce krytykował, że w amerykańskim systemie nie ma żadnego organu, w ramach którego spoczywałaby pełna odpowiedzialność za rządzenie. Każda władza cieszy się autonomią i traci się zbyt wiele czasu na deliberację. Z tego powodu jest to system nieskuteczny. W trudnych czasach pozostaje tylko dyktatura, jak za czasów Lincoln¹⁴. Krytycznie do tych pomysłów ustosunkowywał się z kolei A.L. Lowell, który w *Essays on Government* (1889) uznał, że amerykański wariant podziału władzy chroni system przed nieodpowiedzialnymi zmianami i to dzięki niemu zarówno siła państwa, jak i władzy wykonawczej jest wystarczająca. Co więcej, Lowell uznał, że nie można w kategoriach ogólnych uznawać, że jeden system jest lepszy od innego i dowodził, że wypracowane przez Amerykanów rozwiązania instytucjonalne są odpowiednie właśnie dla nich¹⁵.

Druga tradycja, rozwijana w Europie kontynentalnej, w większym stopniu skupiała się na analizach formalno-prawnych. Wynikało to z tego, że państwa te ciągle walczyły o pełną demokratyzację. Pomimo obciążenia jurystycznego, udawało się jednak rozwijać refleksję nad polityką. Znamienny jest tu przypadek Niemca Georga Jellinka, który zajmował się państwem i prawem, ale w końcówce życia położył podwaliny pod naukę o polityce. Jej celem miało być odkrycie „rzeczywistego życia państwa” oraz „realnych sił politycznych”. Autor zajął się tymi siłami prawotwórczymi, które istniały ponad i obok ustawodawcy właściwego. To one czyniły politykę. Interesował go problem, wedle którego jakaś norma nie jest regulowana konstytucyjnie, ale doczekała się ona ustanowienia na zasadzie interpretacji obowiązujących przepisów (np. składanie sprawozdania przez kanclerza przed parlamentem z prowadzonej polityki zagranicznej albo konieczność kontrasygnaty ustawy przez odpowiedniego sekretarza Rzeszy zamiast kanclerza). Prowadził też wykłady zatytułowane *Nauka o rządzie i Polityka nowoczesnego państwa*¹⁶.

¹⁴ J. Bryce, *The American Commonwealth*, Vol. 1, London–New York 1893, s. 277–297. W ramach podanego zakresu stron Bryce porównuje systemy polityczne demokratycznych państw Europy i USA.

¹⁵ Debatę Wilsona z Lowellem przywołuję za: R. Adcock, *Liberalism and the Emergence of American Political Science: A Transatlantic Tale*, Oxford 2014, s. 204–213.

¹⁶ J. Kostrubiec, *Georg Jellinek – klasyk niemieckiej nauki o państwie (w 95. rocznicę śmierci)*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2006, t. VII, s. 65.

Płaszczyzna strukturalno-formalna

W zasadzie wszyscy współcześni analitycy starego instytucjonalizmu, zarówno ci, którzy podchodzą doń z sympatią, jak i ci, którzy podkreślają jego *quasi*-naukowy charakter zgadzają się, że kluczowe dla tego podejścia były dwa elementy. Pierwszy, związany z badaniem instytucji jako trwałych struktur życia społecznego można za B.G. Petersem określić jako element strukturalny¹⁷. Chodzi tu o założenie, że instytucje tworzą zbiorczo pewien układ instytucjonalny, który kształtuje formę relacji społeczno-politycznych, wpływających na zachowania jednostek i ograniczających ich autonomię. Z tego powodu, w nurcie instytucjonalnym nie ma miejsca na wielkie indywidualności i ich wpływ na historię. Zachowania elit politycznych nie wynikają z psychologicznych możliwości czy racjonalnych kalkulacji, ale są funkcją ram prawnych. Jednocześnie, tradycyjny instytucjonalizm podkreślał funkcjonalistyczny wymiar porządku instytucjonalnego. Oznaczało to, iż instytucje rozwinęły się jako konkretyzacje określonych funkcji w życiu społeczno-politycznym i dlatego są one wyrazem rozumnego ładu. W odróżnieniu od późniejszego nowego instytucjonalizmu instytucje były rozumiane przede wszystkim przez pryzmat oficjalnych form konkretnych organizacji, a nie procesów decyzyjnych w samych instytucjach. Traktowano je w kategoriach sprawczych, jako niezależnych aktorów życia politycznego¹⁸. Z tego powodu, zmiany polityczne postrzegano przede wszystkim jako zmiany instytucjonalne.

Należy zgodzić się z powszechnym przekonaniem, iż tradycyjni instytucjonaliści zajmowali się przede wszystkim państwem jako organizacją polityczną, organami władzy państwowej oraz zasadami ich podziału, sektorami kluczowymi dla funkcjonowania państwa, jak w przypadku administracji oraz tymi instytucjami, które można rozumieć przez pryzmat szczególnie znaczących dla społeczeństwa reguł życia zbiorowego (np. wybory). Oznacza to, że interesowały ich przede wszystkim finalne funkcje państwa (*output*)¹⁹. Dostrzegając poszczególne składniki władzy instytucjonalisci konstruowali pierwsze opracowania systemów politycznych (W. Wilson, J. Bryce), które szybko, bo już w latach 30. XX w. przybrały dojrzały, porównawczy charakter, jak w przypadku prac Hermana Finera czy Carla J. Friedricha²⁰. Ten drugi po II wojnie światowej kontynuował wypracowa-

¹⁷ B.G. Peters, op. cit., s. 8–9.

¹⁸ Porównanie między starym i nowym instytucjonalizmem można znaleźć w: V. Lowndes, op. cit., s. 96–100.

¹⁹ K. von Beyme, op. cit., s. 87.

²⁰ Zob. np.: J. Bryce, op. cit.; C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics. Nature and Development*, New York 1937; H. Finer, *The Theory and Practice Modern Government*, London 1961.

ne założenia zajmując się teorią systemów totalitarnych. Badania instytucjonalne prowadzili także polscy uczeni, jak chociażby K. Grzybowski, który zajmował się teorią państwa i systemami politycznymi państw zachodnich skupiając się na ich formalnej strukturze, czy zasadach ustrojowych, ale nie uciekając także od odniesień politycznych²¹.

Państwo, chociaż kluczowe, nie było jednak jedynym przedmiotem zainteresowania dziewiętnastowiecznych instytucjonalistów. Od początku, na co wskazują pionierskie opracowania Woolseya, Bryce'a czy Lowella zajmowali się oni także rolą partii politycznych w systemie władzy. A.L. Lowell zbierając dwieście stron tabel obrazujących różne głosowania w Kongresie USA i w brytyjskiej Izbie Gmin oraz obrabiając te dane statystycznie, wykazał, że wpływ partii amerykańskich na legislatywę jest niższy niż w Wielkiej Brytanii, a tym samym nie są one tak omnipotentne, jak się powszechnie sądzi. Wnioski swoje tłumaczył tym, że maszyneria systemu partyjnego w Wielkiej Brytanii rozwijała się w symbiozie z parlamentem, a partie amerykańskie rozwijały się niejako poza strukturami władzy państwowej, co sprawiło, iż skuteczność ich jest niższa niż brytyjskich²². Większość opracowań podkreślało głównie komponent organizacyjny partii widząc w nim determinantę skuteczności jej działania. Za przykład mogą służyć studia M. Duvergera, dla którego wtórne były kwestie ideologiczne, programowe czy społeczna reprezentacja. Patrząc przez pryzmat organizacyjny Duverger wyróżnił partie kadrowe (luźna struktura, niewielka liczba członków, koncentracja wokół aparatu wyborczego); półmasowe (skupianie niewielkiej reprezentacji wyborców, rozbudowana organizacja wewnętrzna, spełnianie innych funkcji niż wyborcza); masowe (możliwie jak największa reprezentacja sympatyków; zbiurokratyzowana struktura; działanie na różnych polach)²³.

Analizom partii politycznych towarzyszyły refleksje nad grupami interesu, o czym literatura odnosząca się do tradycyjnego instytucjonalizmu zazwyczaj zapomina. Być może dlatego, że poszczególni badacze wydawali się dostrzegać przede wszystkim ich negatywne strony. Jeszcze C.J. Friedrich w latach 30. XX w. podkreślał, że groźne są sytuacje głębokiego podzielenia interesów w społeczeństwie bo wówczas grupy mogą zdominować rząd (pomimo formalnych obostrzeń) i doprowadzić do jego radykalizacji²⁴. Jednym z najważniejszych instytucjonalistów, który podjął się rozpracowania zagadnienia grup interesu na przykładzie

²¹ Zob. np. K. Grzybowski, *Nauka o państwie*, Kraków 1949.

²² A.L. Lowell, *The Influence of Party upon Legislation in England and America*, Washington 1902.

²³ M. Duverger, *Political Parties*, London 1954, s. 88.

²⁴ C.J. Friedrich, op. cit., s. 471–472.

systemu politycznego Niemiec Zachodnich po II wojnie światowej był Theodor Eschenburg. Autor podkreślał, że grupy interesu kierując się „organizacyjnym egoizmem” i partykularyzmem walczą z innymi grupami, których interesy są podobne. Traci na tym stabilność systemu i dobro wspólne ponieważ każda z grup postrzega swoje interesy bardzo jednostronnie. Eschenburg twierdził, że sama logika organizacyjna grup interesu sprawia, że zwyczajni członkowie, których pozycja w grupie jest z założenia niższa od liderów, są obligowani do działań, których by nie czynili z własnej woli. Grupy interesu korzystają więc z prawa wolności zrzeszeń, ale indywidualni członkowie mają ograniczoną wolność działania. Z drugiej strony, Eschenburg nie negował istnienia grup interesu uznając, że prawo do zrzeszania się jest kluczowe w demokracji. Chodziło mu raczej o pewne reformy systemu politycznego, dzięki którym czytelniejszy byłby rozdział między organizacjami rządowymi i pozarządowymi, a kontrola nad tymi drugimi efektywniejsza²⁵.

Element strukturalny w ramach starego instytucjonalizmu jest integralnie powiązany z drugim – formalno-prawnym. Oznacza to, iż kluczowe struktury władzy państwowej były często ujmowane w kategoriach prawnych. Analiza konstytucji stanowiła rodzaj wiwisekcji wbudowanych w system mechanizmów. J. Bryce definiując demokrację stwierdził, że ma ona wprawdzie pewne znaczenie społeczne czy moralne, ale jest to ni mniej ni więcej tylko pewna forma rządu. Polega ona na tym, że wola większości realizowana jest w oparciu o prawa obywatelskie przez przedstawicieli narodu, którzy reprezentują go przynajmniej w trzech czwartych w taki sposób, że siła fizyczna obywateli pokrywa się z ich siłą wyborczą²⁶.

Podstawy formalno-prawne funkcjonowania władzy w państwie interesowały również polskich konstytucjonalistów. Podejmowali oni takie zagadnienia, jak ustroj państwa (Kazimierz Władysław Kumaniecki, Waław Komarnicki), samorząd (Jerzy Panejko), regionalizm (Jerzy Stefan Langrod). Z kolei, K. Grzybowski zajmował się historią doktryn politycznych i prowadził wykłady w Szkole Nauk Politycznych przy UJ. Nie bez znaczenia był fakt, że wszyscy wymienieni badacze byli prawnikami, którzy nie interesowali się wyłącznie suchym wykładem prawnym, ale angażowali się także w debaty na temat praktycznego znaczenia określonych rozwiązań prawnych dla poprawy efektywności systemu władzy w Polsce. I to właśnie sytuuje ich jako nestorów nauk politycznych w naszym kraju²⁷.

²⁵ Za: B.C. Pearson, *Faith and Democracy: Political Transformations at the German Protestant Kirchentag, 1949–1969*, Chapel Hill 2007, s. 207–209.

²⁶ J. Bryce, *Modern Democracies*, Vol. 1, New York 1921, s. 23.

²⁷ Zob. np.: K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Ge-*

Reguły są traktowane w ujęciu formalno-prawnym dwojako. Po pierwsze jako zmienna niezależna, którą zestawia się przykładowo z rozwojem demokracji, traktowanym jako zmienna zależna. W ten sposób, M. Duverger podważał funkcjonalność proporcjonalnego systemu wyborczego uznając, iż fragmentaryzuje on scenę partyjną i podminowuje reprezentatywność demokracji. Z drugiej strony, reguły prawne to pewne nakazy, które zakładają określone zachowania²⁸. B. Guy Peters zaznacza, że w różnych krajach sposób traktowania zasad prawnych przez badaczy był odmienny ze względu na inne tradycje prawne. Przykładowo, we Francji na przełomie XIX i XX wieku dążyło się do odejścia od prawa naturalnego na rzecz jego bardziej pozytywistycznego rozumienia. Podejście to zakładało, że prawo jest produktem pośrednictwa ludzi i stanowi wynik mniej lub bardziej racjonalnych procesów deliberacji ukierunkowanych na stworzenie państwa. Z kolei, w USA dominowało prawo zwyczajowe. Jego ewolucyjny charakter stanowił podstawę dla bardziej empirycznych studiów²⁹.

Nawet traktując nominalnie powyższe założenia oraz dostrzegając liczne wady, a wręcz naiwności w opracowaniach, które były ich plonem należy podkreślić, że wszystkie one były dojrzałymi – jak na swój czas – próbami zrozumienia dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości politycznej. W ten sposób wyrażano, często intuicyjnie, pierwsze prawa nauk politycznych oraz porządkowano ich materię i katalogowano problematykę w sposób kanoniczny dla późniejszego dorobku (np. podziały systemów politycznych, ich porównania, tendencje rozwojowe, zakres problemów badawczych). Niemniej jednak, należy jednoznacznie stwierdzić, że już prace pierwszych politologów zdecydowanie wykraczały poza obiegowy sposób rozumienia orientacji instytucjonalnej. Wielu badaczy, jak chociażby pierwszy przewodniczący Amerykańskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych, F.J. Goodnow podkreślało, że formalny opis porządku instytucjonalnego, jaki można odnaleźć w aktach normatywnych może być nieadekwatny do rzeczywistych realiów politycznych³⁰. A.L. Lowell wykazywał wzrastający wpływ na życie publiczne partii politycznych, co nie wynikało wprost z aktów normatywnych. C.J. Friedrich zajmował się wprawdzie konstytucją, ale jako procesem politycznym jej kreowania albo podziałem władzy, ale w kontekście skuteczności

neza i system, Warszawa 1922; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934; J.S. Langrod, *Regionalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932.

²⁸ R.A.W. Rhodes, op. cit., s. 94–95.

²⁹ B.G. Peters, op. cit., s. 7.

³⁰ F. Goodnow, *Politics and Administration. A Study in Government*, New York–London 1900, s. V.

działania politycznego³¹. W omawiany tu pogląd wpisuje się także polski uczyony, J. Langrod, reprezentant Polski na międzynarodowym kongresie badaczy nauk politycznych pod auspicjami UNESCO w Paryżu (1948). Wykazywał tam m.in. iż orientacja formalno-prawna ma tendencję do popadania w dogmatyzm, zwłaszcza kiedy w myśl szkoły Hansa Kelsena, bada jedynie akty prawne i ujmuje państwo wyłącznie w kategoriach bytu prawnego bez odnoszenia prawa do faktów społecznych i ekonomicznych³².

Z powyższych powodów nie badano wyłącznie formalnych instytucji i struktur władzy. Już J. Bryce zajmował się w *Modern Democracies* kwestiami prasy, opinii publicznej, a nawet podjął refleksję nad tym, czy demokracja służy rozwojowi nauki i sztuki czy wręcz przeciwnie zabija oryginalność i sprzyja konformizmowi³³. Na uwagę zasługuje także eksplikacja problemu władzy sformułowana przez C.J. Friedricha, która wykraczała zdecydowanie poza formalno-prawny opis. Ten emigrant z Niemiec już w latach 30. XX w. ujmował władzę dynamicznie, jako stosunek, a nie substancjalnie (ktoś ma w sobie zdeponowaną władzę). Co więcej, Friedrich badał także relacje o niższym stopniu sformalizowania niż władza, jak np. wpływ polityczny. Uznawał, że jest to stosunek podmiotów, który można ujmować w kategoriach antycypowania reakcji. Przykładowo, ministerstwo spraw zagranicznych prowadzi tak swoją politykę, że odgórnie zakłada reakcję parlamentu, a tym samym opinii publicznej i w ten sposób ją koryguje lub wzmacnia³⁴.

Równie oryginalne były badania nad partiami politycznymi H. Finera. Autor traktował te organizacje szerzej niż tylko jako podmioty walczące o władzę dostrzegając w ich aktywności różne cele. Jedne są podobne do organizacji ekonomicznych, inne do religijnych (opierają się na jakiejś kompletnej filozofii i mają zaangażowanych zwolenników), jeszcze inne do społecznych. Finer sporo miejsca poświęcił partiom jako formom reprezentacji określonych grup elektoratu oraz ich usytuowaniu w ramach maszynerii tworzenia rządu reprezentatywnego czy też przez pryzmat ich roli w prawyborach w USA. Poza tym, autor spojrział na partie polityczne przez pryzmat opinii publicznej i wyodrębnił kilka ważnych funkcji, które wykraczały poza typowy formalnoprawny opis. Wskazywał, że partie polityczne stanowią płaszczyznę wzajemnej komunikacji między wyborcami, walczą z apatią obywateli, uświadamiają problemy społeczne na poziomie okręgów wy-

³¹ C.J. Friedrich, op. cit., s. 101–112; 144–159.

³² Jak podkreślał J. Langrod w Polsce Kelsenowski wariant orientacji formalno-prawnej reprezentował przede wszystkim profesor UJ Władysław Leopold Jaworski. Zob. szerzej: G.S. Langrod, *Political Science in Poland*, [w:] *Contemporary Political Science...*, s. 188–189.

³³ Ten ostatni wątek zob.: J. Bryce, op. cit., s. 519–526.

³⁴ C.J. Friedrich, op. cit., s. 13–18.

borczych gdzie są ulokowani ich członkowie, ustalają hierarchię ważności w stosunku do żądań różnych grup, kreują przywództwo polityczne, popularyzują swoje idee, rekrutują członków³⁵. Interesujący wkład w tę problematykę miał także A.L. Lowell, który podjął zagadnienie psychologicznych dyspozycji stojących u podstaw aktywności politycznej. Wyróżnił osoby zadowolone z bieżącej sytuacji politycznej i niezadowolone oraz optymistycznie spoglądające na zmiany i wyrażające pod tym względem brak wiary. Krzyżówka poszczególnych typów dyspozycji pozwoliły skonstruować cztery rodzaje zaangażowania politycznego odpowiadające różnym formacjom politycznym. Natomiast rozkład poszczególnych formacji w danym czasie wpływał na stabilność lub możliwość zmiany systemu partyjnego³⁶.

Założenia metodologiczne i konceptualne

Wielu badaczy uznaje, że tradycyjny instytucjonalizm nie był w pełni naukowym sposobem badania polityki ponieważ w odróżnieniu od późniejszego behaviorizmu nie opierał się na ugruntowanych podstawach metodologicznych. Typowy przykład krytyki reprezentuje Roy Macridis, którego zdaniem analizy instytucjonalistów miały głównie charakter opisowy, najczęściej w dwóch odmianach: historycznej (by zrozumieć stabilność instytucji) i prawnej. Zdaniem Macridisa, poszczególne instytucje traktowano statycznie (nie dostrzegano parametru zmiany czy rozwoju) i dążono do uogólniającej monografii danego systemu albo jego poszczególnych instytucji. W rezultacie opracowania te dostarczały przede wszystkim wiedzy na temat morfologii lub anatomii systemu politycznego, a nie wyjaśniania jego mechanizmów czy uwarunkowań. Krytycy starego instytucjonalizmu uznają, że nawet tam, gdzie badacze wykraczali poza formalno-prawny opis idąc w stronę praktyki politycznej to w najlepszym razie kierowali się tzw. naiwnym empiryzmem ponieważ nie odnosili się do jakiegś ogólniejszej teorii. Macridis jest szczególnie krytyczny jeżeli chodzi o badania porównawcze czynione przez pierwszych instytucjonalistów. Jego zdaniem nie była to prawdziwa komparatyka ze względu na brak wspólnych kryteriów i kategorii, które mogłyby otwierać realne możliwości porównywania systemów politycznych z wykazywaniem podobieństw i różnic między nimi. Jako przykład podaje pracę *Governments of Continental Europe* pod redakcją Jamesa T. Shotwella. Nawet wtedy, kiedy autorzy dba-

³⁵ H. Finer, op. cit., s. 311.

³⁶ Za: C.J. Friedrich, op. cit., s. 299–300.

li o kryteria porównawcze to były one dość ogólne, a opisy instytucji poszczególnych krajów były względem siebie oddzielone, co utrudniało wyłapywanie elementów wspólnych (np. *Comparative Political Institutions* Daniela Witta)³⁷.

Krytyka Macridisa chociaż w wielu punktach celna, formułowana jest często w oparciu o mniej znane opracowania. W przypadku prac Finera, Friedricha, Barkera czy Laskiego trudno o potwierdzenie tych obserwacji. Znanca orientacji instytucjonalnej, Roderick A.W. Rhodes również uważa, że badania tradycyjnego instytucjonalizmu miały charakter historyczny i prawny, ale zarazem podkreśla ich realnie komparatystyczny charakter. Najlepszych dowodów dostarczają prace nurtu z lat 30. XX w. O ile J. Bryce w *The Modern Democracies* opisywał kolejne kraje, a wnioski porównawcze zawarł w końcowym podsumowaniu, o tyle badania Finera czy Friedricha ukazywały, że można porównywać systemy równoległe poprzez różne instytucje³⁸.

Należy również podkreślić, że wielu badaczy nie zadowalało się samym opisem i nierzadko formułowali oni interesujące propozycje analityczne. Za przykład niech posłużą badania Amerykanina Fredericka J. Turnera, których celem była chęć zrozumienia istoty amerykańskiej organizacji życia społeczno-politycznego oraz jej odmienności na tle rozwiązań europejskich. W tamtym czasie dominowało przekonanie, że instytucje systemu politycznego USA wywodzą się bezpośrednio z tradycji europejskiej. Sięgając w nowoczesny, bardzo praktyczny sposób do historii Turner starał się przekonywać, że pogląd ten jest uproszczony. Stosując ściśle politologiczne myślenie, autor posłużył się kategorią pogranicza, żeby wykazać, że rozwój amerykańskich instytucji oraz prawa był dynamicznym spletem procesów społecznych, politycznych, kulturowych, ekonomicznych itd., które polegały na ciągłym przesuwaniu linii granicznej na Zachód. W tym kontekście pojawiała się konieczność sprawnego i zorganizowanego rozwiązywania problemów społecznych takich jak parcelacja ziemi, kwestia osadnictwa, własności publicznej, stosunki z Indianami oraz ze starszymi osadnikami, połączenia komunikacyjne z innymi terytoriami, budowa kanałów, mostów. Autor wykazał m.in. jak rozwój pogranicza wpłynął na powstanie ponadstanowego, wieloetnicznego narodu, niezależność gospodarczą od Anglii, postępy w demokratyzacji, rozwój ustawodawstwa konstytucyjnego, dzięki czemu przewycięzono partykularyzmy grupowe. Jego zdaniem postępująca wraz z przesuwaniem się pogranicza liberalizacja życia społecznego miała swoje złe strony (brak efektywnej władzy, niski po-

³⁷ R. Macridis, *Major Characteristics of the Traditional Approach*, [w:] *Approaches to the Study of Politics*, red. B. Susser, London 1992, s. 16–22.

³⁸ Por.: R.A.W. Rhodes, op. cit., s. 95.

ziom poczucia obywatelskości czy też finansowy system łupów), ale i dobre (roz-
wój reprezentacji stanów zachodnich w ogólnokrajowym Kongresie i reformy pra-
wa wyborczego)³⁹.

Najlepsze z prac starego instytucjonalizmu starały się także przełamywać kry-
tykowany brak założeń teoretycznych. I chociaż były one często oszczędne to jed-
nak stanowiły pierwszy krok w budowaniu samoświadomości młodej dyscypli-
ny. Przykładowo, James Bryce w *Modern Democracies* dowodził, że nauka o poli-
tyce nie może być ścisła tak, jak nauki przyrodnicze ponieważ mamy tu do czy-
nienia z inną, mniej uchwytną materią badawczą. Badacze polityki mogą nawet
precyzyjnie zebrać fakty, ale mają tendencję do ich nadinterpretowania. Dla Bry-
ce'a podstawą badań nad polityką jest natura człowieka, która wszędzie, szczegól-
nie na porównywalnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego wyraża się poprzez po-
dobne potrzeby i motywacje. Autor ten dostrzegał zarazem, że w odróżnieniu od
związków fizycznych czy chemicznych, które wszędzie są takie same, systemy po-
lityczne są różne ponieważ różne zewnętrzne czynniki działają na politykę (np.
rasa, a nawet klimat). Dlatego też zbadał działanie realnych demokracji zarówno
w perspektywie historycznej (Ateny), jak i bardziej współczesnej (Francja, USA,
Szwajcaria, Kanada, Australia i Nowa Zelandia). Świadomie nazwał to metodą
porównawczą⁴⁰.

Z czasem założenia teoretyczne rozwijano. Dla C.J. Friedricha nauki politycz-
ne to krytyczna weryfikacja zdroworoządkowych pojęć dotyczących działania
instytucji politycznych i procedur. Materiału do analiz politycznych miały do-
starczać wprawdzie i w tym przypadku historia i prawo, ale Friedrich podkreślał
zarazem, że chodzi nie o opisy prawne, ale o badanie instrumentów działania poli-
tycznego odnośnie do celów poszczególnych podmiotów. Autor zajmował się więc
metodami działania rządów na płaszczyźnie zagranicznej (zapewnienie bezpie-
czeństwa obywatelom) oraz wewnętrznej (zapewnienie rozwoju, m.in. przez legi-
slację). Podobnie jak Bryce, Friedrich podkreślał, że nauki społeczne nie powinny
korzystać z metod nauk przyrodniczych ze względu na zupełnie odmienne cele⁴¹.

³⁹ Pierwsze polskie tłumaczenie tekstu Turnera o pograniczach można znaleźć w: F.J. Turner, *O znaczeniu pogranicza w amerykańskiej historii*, tłum. B. Czepil, Pogranicze. Polish Borderlands Studies 2014, t. 2, nr 2, s. 139–162.

⁴⁰ J. Bryce, op. cit., s. 13–19.

⁴¹ C.J. Friedrich, op. cit., s. 3–19.

Normatywizm i społeczne zaangażowanie

Zdaniem wspomnianego już Roya Macridisa większość studiów w ramach tradycyjnego instytucjonalizmu wyrażało otwarcie chęć dowiedzenia wyższości demokracji zachodnich w jakimś określonym wariancie. Jako przykład tej tendencji Macridis podaje pracę pod redakcją Arnolda Zurchera *Constitutionalism and Constitutional Trends Since World War II*⁴². Wielu badawczy uznaje także, że w odróżnieniu od późniejszego nowego instytucjonalizmu jego tradycyjny wariant traktował instytucje w kategoriach naturalistycznych i uświęconych, nie wydobywając skrytych za nimi wartości. Z tym wiązał się m.in. konserwatyzm, który przesiąkał wiele opracowań⁴³.

I w tym przypadku te ogólne sformułowania nie do końca wytrzymują krytykę przy dokładniejszym oglądzie. Wystarczy spojrzeć na brytyjskie studia nad instytucjonalnym aparatem władzy. W ich wcześniejszej fazie, którą określa się mianem liberalnej uznawano, że przeznaczeniem nowoczesnego państwa jest demokratyczna forma. Z tego powodu najwięcej miejsca poświęcano administracyjnej, prawnej czy politycznej maszynierii państwa najczęściej z uwzględnieniem czynnika historycznego. Sami autorzy uznawali rozwiązania brytyjskie za optymalne i zastanawiali się nad ich aplikacją do innych systemów. Najbardziej charakterystycznym przedstawicielem tej tendencji był J. Bryce. Po roku 1918 przychodzi jednak druga faza, którą określa się mianem socjalistycznej, ponieważ jej prominentni reprezentanci, jak H.J. Laski czy E. Barker byli związani z tym obozem co przeczy zarazem założeniu, iż autorzy byli wyłącznie konserwatystami. Poszczególne refleksje, nierzadko o filozoficznej proveniencji, szły tu w kierunku wiwisekcji sił społecznych i ekonomicznych, które kształtowały porządek prawno-instytucjonalny państwa⁴⁴. Interesujące może być w tym względzie przypomnienie badań Ernesta Barkera nad istotą demokracji wyłożonych w *Reflections on Government*, które autor przedstawił w czasie, kiedy można było się obawiać, że ustrój ten jest zagrożony (1942).

E. Barker nie podejmował analizy formalno-prawnej, ale zajął się przede wszystkim ideami, opiniami i wartościami, które stoją u podstaw demokracji. Wyodrębnił przy tym dwie kategorie trudności demokracji. Pierwsza grupa ma charakter wewnętrzny i wiąże się ze zmienną równowagą pomiędzy politycznymi siłami i instytucjami. Organizacja i konstrukcja władzy adekwatna do sytuacji z XIX w. nie

⁴² R. Macridis, op. cit., s. 18–20.

⁴³ K. von Beyme, op. cit., s. 87; V. Lowndes, op. cit., s. 98–99.

⁴⁴ D. Thomson, *British Literature on Comparative Political Institutions*, [w:] *Contemporary Political Science...*, s. 491.

mogła sprawdzać się sto lat później, w czasach demokracji przedstawicielskiej. Barker wymieniał tu wzrost znaczenia partii politycznych, rozszerzenie zakresu władzy przez ciała legislacyjne kosztem władzy wykonawczej, a także konieczność wypełniania przez państwo nowych funkcji (np. ekonomicznych). Z kolei trudności zewnętrzne wiązały z takimi tendencjami, jak romantyczne zapotrzebowanie na silnego przywódcę, uwielbienie dla grupy (rasowej, narodowej, klasowej) oraz wpływ uwarunkowań ekonomicznych. Wzorem innych studiów nad instytucjami z omawianego okresu, Barker porównywał także demokrację z monopartyjnymi systemami niedemokratycznymi (wariant niemiecki, włoski, radziecki)⁴⁵. Jak twierdził Peter Hutchins, znaczenie książki Barkera polegało na wykazaniu, iż od czasów demokracji Peryklesa, demokratyczny człowiek zawsze kroczył po cienkiej linii między możliwym totalitaryzmem i chaosem. Równowagę zapewniały mu zawsze idee i reguły⁴⁶.

Prace takie, jak Barkera dowodzą, że wiele tradycyjalnych studiów nad instytucjami można potraktować w kategoriach normatywnych, a nie suchych formalnych opisów. Jak twierdzi B. Guy Peters starzy instytucjonalisci posługując się kategoriami spekulatywnymi pragnęli włączyć się w debatę na temat dobrego rządu oraz zastanawiali się nad wzorcami optymalnej demokracji albo skutecznego rządu⁴⁷.

Przykładem interesującej debaty, w której rozważania formalno-prawne miały spore znaczenie polityczne pod względem normatywnym mogą być rozważania na temat polskiej konstytucji marcowej z 1921 roku. Rok później wychodzi drukiem praca zbiorowa *Nasza konstytucja*. Autorami byli konserwatywni profesoro- wie UJ (m.in. Władysław Leopold Jaworski, Stanisław Estreicher, Fryderyk Zoll). Wszyscy oni skrytykowali konstytucję przede wszystkim za supremację parlamentu względem innych segmentów władzy. Zarazem, odnosili oni swoje rozważania do praktyki życia politycznego mając na uwadze stabilność całego systemu. Szczególne znaczenie miał tekst redaktora tomu, Jaworskiego, wedle którego należało na wzór amerykański wprowadzić wybór powszechny prezydenta i przyznać mu prawo rozwiązania Sejmu i wetowania ustaw. Nadto autor postulował zwiększenie uprawnień Senatu. Podobne przesłanie miała inna publikacja prawniczego środowiska krakowskiego o znamienym tytule *O naprawie Rzeczypospolitej*⁴⁸.

⁴⁵ E. Barker, *Reflections on Government*, Oxford 1942.

⁴⁶ P.W. Hutchins, recenzja książki *Reflections on Government E. Barkera*, *Les Cahiers de Droit* 1969, vol. 10, nr 1, s. 242.

⁴⁷ B.G. Peters, op. cit., s. 11.

⁴⁸ W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, *Przegląd Sejmowy* 2006, nr 4, s. 17–18.

Formułowane przez instytucjonalistów koncepcje miały także na celu reformę tych struktur, które wpływały na politykę chociaż trudno było je ograniczyć do jednego tylko segmentu władzy. Frank Goodnow sformułował oryginalną analizę amerykańskiego systemu władzy państwowej, w której zanegował sensowność zawartego w konstytucji trójpodziału władzy. Jego zdaniem aktywność aparatu państwowego wyraża się w dwóch podstawowych funkcjach: politycznej i administracyjnej. Ta pierwsza odnosi się do wyrażania woli narodu, a ta druga do jej realizacji. Państwo dla swojego funkcjonowania wymaga harmonijnego skoordynowania obu tych funkcji. Tymczasem, zdaniem Goodnowa trzy sektory władzy to podział może interesujący teoretycznie, ale praktycznie niemożliwy do realizacji ponieważ w obrębie każdej z władz pomieszały się dwie wymienione funkcje. W rezultacie, polityka to zarówno aktywność partii politycznych mających na celu zdobycie władzy, która byłaby wyrażeniem woli narodu, ale i uchwalanie praw czy sądowe interpretacje prawa, jak również kontrola organów administracji. Dychotomiczny model Goodnowa zakładał, że ogólnie „polityka” powinna sprawować kontrolę nad „administracją”, ale wyłącznie w wymiarze wykonawczym, a więc takim, żeby możliwa była realizacja woli narodu. Wszak funkcję polityczną sprawowali odpowiedzialni przed wyborcami politycy, a urzędnicy administracji nie byli w ten sposób kontrolowani⁴⁹. Zarazem Goodnow pragnął, żeby administracja cieszyła się odpowiednią autonomią i nie była działalnością na bieżące polityczne zamówienie. Autor ten chciał walczyć z systemem łupów politycznych w administracji i sprzeciwiał się politycznemu patronażowi. Odpowiednio skonstruowana administracja dba o właściwą implementację rezultatów aktywności politycznych podejmowanych przez rządzących⁵⁰.

Efektywności administracji szczególnie w kontekście odpowiedzialności urzędników dotyczyła także debata z lat 40. XX w. między C.J. Friedrichem i H. Finerem. Dla Friedricha kluczowy okazał się profesjonalizm, wiedza specjalistyczna oraz normy, co wyrażać się miało chociażby w kontroli ze strony innych ogniw aparatu administracyjnego, które posługują się w ocenie podobnymi kryteriami, jak organy kontrolowane. Z kolei Finer reprezentował paradygmat antyracjonalistyczny, zakładający, że kontrola oraz wyznaczanie standardów etycznych powinny należeć do wybranych przez społeczeństwo przedstawicieli, a tym samym będą one odzwierciedleniem przekonań żywionych przez społeczeństwo⁵¹.

⁴⁹ F. Goodnow, op. cit., s. 18–46.

⁵⁰ R. Tahmasebi, S.M.M. Musavi, *Politics-Administration Dichotomy: A Century Debate*, Administration and Public Management 2011, nr 17, s. 132–133.

⁵¹ W.I. Al-Habil, *The Administrative Ethics Between Professionalism and Individual Conscience*, Business and Management Review 2011, Vol. 1(10), s. 44.

Normatywny wymiar ówczesnych badań sprawiał, że wielu badaczy interesowało się ideami politycznymi, a także tym jak poszczególne instytucje je wyrażają. Za przykład mogą służyć dokonania brytyjskiego pluralisty o socjalistycznych przekonaniach Harolda J. Laskiego. Jego prace, jak *The Grammar of Politics* (1925) były prześląknięte troską o budowanie demokratycznego państwa, prawa obywatelskie i godne warunki życia dla klasy robotniczej. Co istotne, sposób dowodzenia autora wyrażany nierzadko w formie eseistycznej wykraczał poza suche dociekania formalno-prawne. Analiza instytucji była próbą praktycznego zgłębienia prawnych i aksjologicznych założeń, na których oparte były relacje między państwem i społeczeństwem. W swoich najlepszych pracach Laski podejmował się eksploracji mechanizmów, które stały u podstaw realnych konfliktów politycznych, których stawką była walka o wolność. W pracy *Studies in the Problem of Sovereignty* (1917) zgłębiał relacje między państwem a Kościołem anglikańskim zastanawiając się nad ich wpływem na suwerenność państwa. Z kolei w *The State in Theory and Practise* (1936) dociekał znaczenia uwarunkowań ekonomicznych w polityce dowodząc, że w państwie, w którym środki produkcji są w prywatnych rękach kluczowy konflikt polityczny o władzę zawsze będzie opierał się na kryteriach klasowych. Z tego powodu nie ma co liczyć na dobrowolne oddanie władzy przez klasy posiadające⁵².

Do kanonu nauk politycznych weszły dociekania Laskiego nad istotą władzy państwowej, którą postrzegał w kategoriach pluralistycznych rozwijając dorobek takich teoretyków, jak Francuz Leon Duguit czy Niemiec Otto von Gierke. Laski dowodził, że zunifikowane państwo jest moralnie nieadekwatne i administracyjnie nieefektywne. Potrzeby i interesy ludzi są zróżnicowane, czego wyrazem jest w demokratycznym państwie prawo do stowarzyszeń oraz możliwość tworzenia różnych grup. Laski postulował decentralizację i federalizm oraz nawoływał, żeby nie postrzegać ich wyłącznie w kategoriach terytorialnych, ale odnosić do organizacji aparatu władzy i jego funkcji⁵³. Zajmował się instytucjami państwowymi, ale swoimi antymonistycznymi poglądami nowocześnie podkreślał, że nie można poszczególnych kwestii społecznych ujmować wyłącznie w odniesieniu do państwa. Szczególnie istotna była dla niego poliarchia zorganizowanych grup zawodowych, a zwłaszcza wpływ robotników na współdecydowanie zakładem przemysłowym. Sprzeciwiał się również nieograniczonej autonomii parlamentu ponieważ może to

⁵² Referuję za: W. Robson, *Political Science in Great Britain*, [w:] *Contemporary Political Science...*, s. 296–297.

⁵³ H. Laski, *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*, [w:] *The Pluralist Theory of the State*, red. P.Q. Hirst, London–New York 2005, s. 190–191.

doprowadzić do zaniku odpowiedzialności obywateli z uwagi na to, że państwo ma tendencję do wchłaniania każdej działalności społecznej. Tymczasem jednostki nie można sprowadzać wyłącznie do członkostwa w państwie. Inne wspólnoty mają nań często o wiele większy wpływ⁵⁴.

Niemal wszystkie omówione książki były dobrze znane także poza Wielką Brytanią i wzbudzały liczne naukowe polemiki. Odnosił się do nich chociażby Carl Schmitt, zdecydowanie krytykując koncepcje Laskiego i uznając, że skoro państwo ma monopol na dysponowanie siłą i decydowanie w sytuacjach nadzwyczajnych to nie można go sprowadzić jedynie do stowarzyszenia specjalnego rodzaju. W stowarzyszaniu się ważna jest bowiem dobrowolność, a państwo jest organizacją polityczną i tylko jemu można przypisać status pełnej suwerenności, a tym samym przewagę nad innymi organizacjami⁵⁵. Schmitta i Laskiego jedno jednak łączy. Obaj zajmowali się instytucjami w sposób daleki od suchej formalno-prawnej analizy dążąc do eksploracji realnych sił stojących u podstaw danej struktury. Dla Schmitta państwo było polityczne ponieważ było wystawione na permanentną możliwość walki w relacjach zewnętrznych, ale i kanalizowało ono konflikty między wrogiem i przyjacielem w stosunkach wewnętrznych stanowiąc zinstytucjonalizowaną formę niezależnego, suwerennego bytu. Laski podkreślał z kolei, że dociekania filozoficzne czy prawne za bardzo skupiają się na państwie, a za mało na polityce⁵⁶.

Podsumowanie

Zdaniem Harry'ego Ecksteina jeżeli istnieje jakiś autonomiczny, znamieny dla politologów obszar, który nie wymaga sięgania do narzędzi innych siostrzanych dyscyplin to wyznacza go właśnie formalna struktura władzy, której analiza jest dla politologów kluczowa. Eckstein krytykował jednak stary instytucjonalizm za brak założeń teoretycznych. Docenia jego wkład w rozwój nauk politycznych, ale uznaje go za część nauki o państwie. Inni badacze, jak Rhodes podkreślają jednak, że tak rozumiana nauka o państwie to wręcz samo serce nauk politycznych. Autor dowodzi, że niektóre opracowania starych instytucjonalistów są wyrafinowane i złożone. Jako przykład podaje badania Finera, który posługiwał się swoistą teo-

⁵⁴ S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1980, s. 140–149.

⁵⁵ C. Schmitt, *O pojęciu polityczności*, [w:] C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, Kraków 2000, s. 211–213.

⁵⁶ H. Laski, op. cit., s. 185.

rią państwa, widząc w nim nie tyle formalną strukturę, ale organizację z monopolem na przymus⁵⁷. Również B.G Peters w sposób zdecydowany broni starego instytucjonalizmu twierdząc, że jego krytyka jest łatwa z perspektywy późniejszego rozwoju politologii. Jest ona jednak nie w porządku ze względu na wkład tradycyjnego instytucjonalizmu w rozwój nauk politycznych. Liczne ustalenia, czynione często intuicyjnie były następnie weryfikowane przez kolejnych politologów⁵⁸.

Mając na uwadze te ogólne twierdzenia oraz przedstawione efekty badań starych instytucjonalistów, które je potwierdzają warto tytułem podsumowania zapytać dlaczego dorobek omawianej orientacji jest tak często pomijany w ogólnych pracach dotyczących nauki o polityce, a i nowi instytucjoniści poświęcają mu mało miejsca.

Po pierwsze, znaczenie ma tu zmiana realiów politycznych po II wojnie światowej. Nie ulega wątpliwości, że świat polityki, jaki wówczas się pojawił zasadniczo różnił się od tego sprzed wojny. Procesy demokratyzacji na Zachodzie postępowały w związku z czym zaczęto bardziej zwracać uwagę na społeczne, psychologiczne i kulturowe podstawy polityki, a także jej funkcje w szeroko rozumianym systemie społecznym. Pojawiły się nowe zjawiska wykraczające poza sferę instytucjonalną, które należało zbadać – zarówno w polityce wewnętrznej (państwo dobrobytu), jak i w stosunkach międzynarodowych (zimna wojna). W kontekście wojny zdano sobie także sprawę, że instytucje i prawo bynajmniej nie są jedynymi gwarantami stabilności systemu i że możliwe są odwróty od demokracji. To spowodowało większe zainteresowanie zmianą polityczną. Wszystkie te elementy sprawiły, że realia starego świata wydawały się być już raczej przedmiotem historii niż nauki o polityce. Z tego zapewne powodu dorobek starych instytucjonalistów komentują najczęściej badacze zajmujący się doktrynami politycznymi i prawnymi⁵⁹. Po drugie, istotne znaczenie dla pomijania starego instytucjonalizmu ma pojawienie się behawioralizmu w połowie XX w. z jego głównym celem unaukowania dyscypliny. W takim odniesieniu, refleksje tradycyjnych instytucjonalistów z ich niskim poziomem samorefleksji poznawczej wydawały się częścią jakiejś prenaukowej politologii. Również inne orientacje, w tym szczególnie podejście hermeneutyczne ukierunkowane na analizę dyskursu i rozumienie znaczeń, jakie podmioty nadają swoim działaniom spowodowały spadek zainteresowania tradycyjną analizą instytucjonalną. Po trzecie, paradoksalnie, wpływ na to miało również pojawienie

⁵⁷ R.A.W. Rhodes, op. cit., s. 94.

⁵⁸ B.G. Peters, op. cit., s. 11.

⁵⁹ Zob np.: R.M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985.

się w latach 80. XX w. nowego instytucjonalizmu, który zaczął niejako reprezentować całą orientację instytucjonalną dzięki zniwelowaniu braków występujących na wcześniejszym etapie jej rozwoju, przy okazji lepiej pasując do wyzwań współczesności i uwzględniając wpływy wielu najważniejszych podejść teoretycznych drugiej połowy XX wieku. Należy sobie jednak uświadomić, że nie byłoby instytucjonalizmu nowego bez twórczych dokonań tego starego.