

covidowego do przemodelowania ideowej architektury i technicznej infrastruktury administracji kredytu społecznego w kierunku dalszego automatyzowania, atomizowania i anonimizowania społeczeństwa¹²⁶⁹.

4.1. Organizacja administracji

Proces organizowania administracji

Chcąc opisać administrację i ocenić jej rolę w fazie przebudowy porządku światowego oraz kształtu cywilizacji światowej, a zwłaszcza zachodniej, nie sposób inaczej rozpocząć, jak od procesów historycznego jej kształtowania. Podobnie jak w przypadku większości współczesnych urządzeń społecznych, początków słowa „administracja” należy poszukiwać w starożytnych cywilizacjach, a przede wszystkim w starożytnym Rzymie. W żywych językach europejskich słowo to występowało od średniowiecza. Od dawna termin ten miał i nadal ma różne znaczenia, choć wszystkie pozostają w związku ze źródłosłowem. Jest nim połączenie łacińskiego czasownika *ministrare* – służyć i pomagać, wraz z umacniającym elementem służebności czy charakteru wykonawczego – przedrostkiem „ad”. Słowo *administrare* mogło znaczyć „usługiwać” i „obsługiwać”, a z biegiem czasu także „kierować” i „zarządzać” – *administratio*¹²⁷⁰. Jak jednak podkreśla H. Izdebski, nie mogło ono nigdy znaczyć „rządzić” i „panować” – *gubernare*, tj. podejmować rozstrzygnięcia w istotnych sprawach¹²⁷¹, co stanowi istotę władzy politycznej. W klasycznym więc sensie administracja w ujęciu czynnościowym (administrowania) jest służbą publiczną, a nie dominacją nad społeczeństwem, zaś w sensie

¹²⁶⁹ Niezależnie od innych efektów do tego rodzaju skutków prowadzi unijne ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119/1, 4.5.2016, p. 1–88, ze sprost.).

¹²⁷⁰ M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2003, s. 12.

¹²⁷¹ H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 13. Najpełniejszy natomiast opracowanie historii administracji stworzył Hubert Izdebski w dziele zatytułowanym *Historia administracji*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.

rzeczowym oznacza aparat pomocniczy i wykonawczy, a nie instancję nadrzędną i panującą nad społeczeństwem¹²⁷².

Pomimo przyjmowanego rozgraniczenia władzy i administracji, ta druga też stanowi rodzaj władzy, tyle że innego rodzaju i niższego rzędu, w formie władzy wykonawczej, podporządkowanej władzy prawodawczej. Na przestrzeni dziejów należy ją traktować jako infrastrukturę wykonawczo-zarządzającą, wbudowaną w architekturę stanowczego rządu. O ile władza jest przede wszystkim atrybutem – zdolnością do podejmowania suwerennych decyzji i stanowienia o sobie, powodowania zmian w otoczeniu i wpływania na zachowania innych, to administracja jest strukturą – organizacją wcielającą decyzje, wywierającą wpływ i realizującą zmiany. W miarę przesuwania się dziś suwerennej władzy politycznej do nieoficjalnych i nielegitymizowanych, a często niejawnych i nieznanymi ośrodków decyzji, oficjalne i formalne centra władzy w coraz mniejszym zakresie rządzą, a w coraz większym zakresie tylko zarządzają – administrują¹²⁷³. Nominalnie (werbalnie i literalnie) stanowią one prawo z racji medialnie pozyskanego mandatu domniemanego, a w zasadzie fikcyjnego suwerena. Widoczne zaś wzmocnienie pozycji konstytucyjnych organów władzy wykonawczej względem organów władzy ustawodawczej nie świadczy o jej rządzeniu, ale o zastępowaniu rządu przez zarządzanie. Na przestrzeni dziejów zaobserwować można, że rzeczywista władza związana jest z autentycznym autorytetem, zaś administracja utożsamia się z zależnym aparatem.

Administracja od swych początków jest strukturą organizacyjną wewnątrz szerszej organizacji państwowej, której elementem organizującym jest władza – rządzący, a elementem organizowanym jest ludność – rządzeni. Rzeczywista władza, gdziekolwiek by nie była ulokowana, to ci, którzy rządzą określając cele, zaś administracja jest jej aparatem wykonawczym jako zarządzającym powierzonym zakresem spraw oraz w nakazany sposób dobierającym środki. Współczesne państwowo-scenralizowane oraz samorządowo-terytorialne administrowanie określane jest mianem zarządzania publicznego, w ramach którego wyżsi urzędnicy aspirują do roli menadżerów¹²⁷⁴. Zachowując się jak zarządy spółek

¹²⁷² Szerzej M. Barański, *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

¹²⁷³ Są różne koncepcje suwerenności państwa skutkujące dla postrzegania ról jego administracji. J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Wydawnictwo Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2018, s. 376.

¹²⁷⁴ W nawiązaniu do D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.

akcyjnych, działają w imieniu i na rzecz wspólnot państwowych albo samorządowych jako organizacje politycznych, coraz mniej różniących się od organizacji gospodarczych¹²⁷⁵. Jediną istotną różnicą pozostaje państwowy i państwowo-samorządowy monopol na stosowanie przymusu bezpośredniego, w odróżnieniu od organizacji pozapaństwowych ograniczonych do posługiwania się formami przymusu pośredniego, dzisiaj niepomierne powszechniejszego i skuteczniejszego. Administracji publicznej, a w tym całego państwa jako administracji rządowej oraz jego poszczególnych jednostek terytorialnych jako administracji samorządowej przysługują z realnego umocowania i formalnego nadania atrybuty władzy, w odróżnieniu od administracji prywatnych, wyposażonych jedynie w atrybuty właścicielskie, tożsame z uprawnieniami właściciela.

Organizacja a instytucja

Każda administracja, w tym publiczna (państwowa czy samorządowa), prywatna (gospodarcza czy kulturalna) oraz społeczna (religijna czy pomocowa) jest organizacją jako całością złożoną z powiązanych części i działającą w określony sposób. Organizacja to pojęcie oznaczające coś, co nie jest chaosem, bezładem i anarchią, ale wyrazem czegoś rozumnego (racjonalnego, sensownego i niesprzecznego), uporządkowanego w zakresie budowy i funkcjonowania¹²⁷⁶. Cała rzeczywistość otaczająca i współtworząca człowieka jest światem organizacji, składającym się z różnorodnych systemów organizacyjnych będących następstwem zachowań sprawczo uprzączynowanych, wzorczo ustrukturalizowanych oraz celowo ukierunkowanych¹²⁷⁷. Samo słowo „organizacja” wywodzi się od łacińskiego *organum* oraz greckiego *organion*. Oznaczają one „narzędzie” i „narząd” jako wyspecjalizowaną pod

¹²⁷⁵ W ten sposób rewolucja menadżerów opisana już w latach czterdziestych XX wieku wykracza poza biznes i korporacje wkraczając do administracji, a zwłaszcza rządu. Por. D.F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000, <https://books.google.pl/books?id=unsdBuuMJP8C&printsec=frontcover&hl=pl#v=onepage&q&f=false> oraz A. McAfee, E. Brynjolfsson, *Big Data: The Management Revolution*, Harvard Business Review, Oct 1, 2012, <https://www.hbsp.harvard.edu/product/R1210C-PDF-ENG>.

¹²⁷⁶ Kurt Lewin stwierdził, że nie ma nic bardziej praktycznego niż dobra teoria. Por. D. Łatusek-Jurczak, T. Olejniczak, W. Piotrowski (red.), *Teoria organizacji. Nauka dla praktyki*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2018.

¹²⁷⁷ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 15–16.

względem funkcji i dostosowania do potrzeb całości części¹²⁷⁸. Tym samym administracja jest organizacją tworzoną przez współdziałających ze sobą ludzi, wyposażoną w środki, opartą na ustalonych zasadach oraz realizującą nałożone nań zadania. Wyróżnia się trzy podstawowe znaczenia terminu „organizacja”:

- 1) w sensie rzeczowym – odpowiednio określony – zorganizowany obiekt, w administracji jako instytucja, organ i urząd,
- 2) w sensie czynnościowym – złożone przedsięwzięcie, polegające na wiązaniu elementów w całość, w administracji np. pobór podatków,
- 3) w sensie atrybutowym – cecha układów złożonych, których elementy współprzyczyniają się do powodzenia całego systemu¹²⁷⁹.

Organizacja w sensie rzeczowym jest strukturą, zaś w sensie czynnościowym stanowi funkcję.

Szczególnym typem organizacji administracji są instytucje. Instytucje administracji publicznej mają trwalszy charakter, szerszy zasięg, wyraźniejsze wyodrębnienie oraz mocniejsze umocowanie w całym jej systemie. Pojęcie instytucji obejmuje:

- 1) cel, który uzasadnia utworzenie i ukształtowanie,
- 2) zespół ludzi posiadających określone kwalifikacje,
- 3) zadania, prawa i obowiązki poszczególnych członków zespołu,
- 4) środki rzeczowe i finansowe potrzebne do realizacji celów,
- 5) strukturę, którą tworzy układ współzależności ludzi i aparatury,
- 6) sposób i rodzaj formalizacji zachowań w zespole.

Administrację publiczną można badać i omawiać w ujęciu instytucjonalnym, czyli jako zorganizowany system będący częścią państwa i społeczeństwa oraz wyrazem rozwoju kulturowego i cywilizacyjnego. Najważniejszymi czynnikami wpływającymi na model i funkcjonowanie administracji publicznej są:

- 1) ustrój państwa i podział władzy oraz samorządność terytorialna,
- 2) doktryny społeczno-polityczno-gospodarcze przyjęte przez władzę,
- 3) ustrój polityczny i system partyjny w państwie, kultura polityczna,
- 4) system prawny, a w tym ochrona praw człowieka i obywatela,
- 5) społeczeństwo i jego kultura, religia, wartości, mentalność i mobilność,
- 6) duchowe i materialne uwarunkowania historyczne,
- 7) zaimplementowany poziom postępu technicznego,

¹²⁷⁸ J. Zieleniewski: *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, s. 35.

¹²⁷⁹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, 1973, s. 107, za J. Łukasiewiczem, *Zarys nauki administracji...*, s. 116–17.

- 8) wewnętrzne i międzynarodowe procesy polityczne,
- 9) środowisko ludzkie i uwarunkowania środowiska naturalnego,
- 10) narzucana medialnie ideologia i światopogląd jako wizja świata¹²⁸⁰.

Z instytucjonalnego punktu widzenia administracja stanowi strukturę zbiorowości sztucznych jako tworzonych celowo, planowo i systemowo przez ludzi. Termin „instytucja” wykracza poza administrację, gdyż oprócz instytucji administracyjnych, można wskazać na instytucje polityczne, prawne, gospodarcze, społeczne, kulturalne, a nawet cywilizacyjne. O ile więc administracja dotyczy sposobu zorganizowania państwa, to instytucjonalizacja odzwierciedla sposób zorganizowania na wyższym, cywilizacyjnym poziomie¹²⁸¹.

Klasyfikacja administracji

W procesie identyfikowania i definiowania Wielkiego Resetu ukazują się architektura władzy globalnej i infrastruktura globalnej administracji. Do stopniowo i konsekwentnie kształtującej się i kształtowanej administracji poza- i ponadpaństwowej stosują się rozgraniczenia właściwe administracjom państwowym. Ze względu na swe wielopoziomowe zróżnicowanie oraz wieloaspektowe uwarunkowanie można przeprowadzić kilkanaście podziałów administracji:

I. Administracja w ujęciu historyczno-podmiotowym:

- 1) właścicielska jako prywatna – należąca do monarchy będącego właścicielem państwa i jego mieszkańców,
- 2) władcza jako publiczna – ustanowiona przez kolektywny rząd reprezentujący naród, czyli wszystkich obywateli,
- 3) współuczestnicząca jako uspołeczniona – z udziałem odpowiednio dobranych i dopuszczonych organizacji pozarządowych,
- 4) sprywatyzowana jako oddana w prywatne ręce – sprawowana na zasadzie outsourcingu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

¹²⁸⁰ Julita Agnieszka Rybczyńska ograniczyła się tylko do następujących czynników: ustroju politycznego w państwie, systemu prawnego, wewnętrznych i międzynarodowych procesów politycznych, społeczeństwa – jego kultury, systemu wartości i mobilności. J. A. Rybczyńska, *Relacje administracji publicznej z państwem, prawem i polityką*, w: *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, red. A. Pawłowska, Norbertinum, Lublin 1999, s. 13.

¹²⁸¹ J. Elster, C. Offe, U.K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies: Re-building the Ship at Sea*, Cambridge University Press, Cambridge 1998 opisuje chwiejny ład hegemoniczny jako oparty tylko na sile oraz bardziej trwały ład instytucjonalny oparty na powiązaniach.

II. Administracja w ujęciu polityczno-ustrojowym:

- 1) liberalno-konserwatywna jako zorganizowana w świetle klasycznych założeń państwa minimalnego i ograniczonego,
- 2) chrześcijańsko-demokratyczna jako zorganizowana nominalnie albo realnie w świetle założeń katolickiej nauki społecznej,
- 3) liberalno-demokratyczna jako oparta na globalnych standardach wolnej wymiany handlowej oraz swobodnych transferów finansowych,
- 4) socjaldemokratyczna jako dostosowana do zwiększającej się aktywności państwa w sferze socjalnej, gospodarczej i obyczajowej,
- 5) komunistyczno-totalitarna jako wpisująca się w tendencje do wszechstronnej i wszechobecnej kontroli obywateli.

III. Administracja w ujęciu zakresowo-zadaniowym:

- 1) minimalna – niezbędna i ograniczona do zadań koniecznych dla zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i porządku wewnętrznego,
- 2) autonomiczna – wydzielona i wyspecjalizowana w podejmowaniu zadań priorytetowych jak np. zwalczanie terroryzmu czy pandemii,
- 3) rozbudowana – przypisująca sobie intelektualne i moralne kwalifikacje w zakresie opracowywania i przeprowadzania akcji afirmatywnych,
- 4) pomocnicza – wspierająca i zabezpieczająca obywateli i społeczeństwo tylko wówczas, kiedy nie są oni w stanie samodzielnie sobie radzić,
- 5) onnipotentna – wszechobecna i wszechwładna, niepozwalająca obywatelom na odruchy samodzielności i przejawy niezależności.

IV. Administracja w ujęciu rodzajowo-przedmiotowym:

- 1) fiskalna – skarbowa, zajmująca się naliczaniem i poborem danin publicznych od obywateli i przedsiębiorców,
- 2) wojskowa – militarna, zajmująca się kadrową, sprzętową i materiałową rozbudową i obsługą sił zbrojnych,
- 3) policyjna – śledcza, zajmująca się zapobieganiem przestępczości i ściganiem przestępców,
- 4) gospodarcza – przedsiębiorstw, zajmująca się podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej,
- 5) socjalna – pomocowa, zajmująca się obsługą świadczenia pomocy na rzecz wymagających tego obywateli,
- 6) informacyjna – ewidencyjna, zajmująca się gromadzeniem, przetwarzaniem i udostępnianiem informacji, zwłaszcza publicznych.

V. Administracja w ujęciu pedagogicznym:

- 1) regulacyjna – drobiazgowo reglamentująca swobodne życie społeczne, gospodarcze i kulturalne, pozbawiając je autonomii i autentyczności,
- 2) rewindykacyjna – nastawiona na zmianę historycznie ukształtowanych stosunków własnościowych w społeczeństwie,
- 3) redystrybucyjna – ściągająca od społeczeństwa zasoby finansowe, a następnie rozdysponowująca je na rzecz wybranych grup społecznych,
- 4) represyjna – stosująca drastyczne środki przymusu bezpośredniego i pośredniego podczas realizacji przyjętej polityki państwa,
- 5) resocjalizująca – przywracająca do życia w społeczeństwie jednostki lub grupy dotknięte patologią lub uwikłane w przestępczość,
- 6) reedukacyjna – kształtująca postawy społeczne pożądane z określonego punktu widzenia oraz pozytywne w realizacji określonych celów.

VI. Administracja w ujęciu metodyczno-psychologicznym:

- 1) wyniosła – majestatyczna z racji uosabiania powagi państwa i wyższości rządzących nad rządzonymi,
- 2) dolegliwa – drastyczna z racji powodowanych uciążliwości i przysparzanych obywatelom kłopotów,
- 3) przyjazna – spolegliwa z racji sprawianego wrażenia lub rzeczywistej przydatności w rozwiązywaniu prawdziwych i pozornych problemów,
- 4) partnerska – ugodowa z racji nakierowania na polubowne załatwianie sporów i obopólnie korzystne rozwiązywanie problemów,
- 5) wizerunkowa – marketingowa z racji pozorowania dbałości o sprawy obywateli oraz udawania wspaniałomyślności i bezinteresowności.

VII. Administracja w ujęciu funkcjonalno-czynnościowym:

- 1) kierująca – wskazująca, zwłaszcza bieżące kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturowego państwa,
- 2) rozstrzygająca – decydująca, zwłaszcza o sposobach, metodach i środkach realizowania celów,
- 3) dyscyplinująca – egzekwująca, zwłaszcza przestrzeganie przepisów porządkowych na danym obszarze albo w danej sferze,
- 4) organizująca – aktywizująca, zwłaszcza dla potrzeb realizacji przyjmowanych i ogłaszanych strategii rozwoju,
- 5) regulująca – normująca, zwłaszcza postępowanie ludzi w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego,
- 6) standaryzująca – unifikująca, zwłaszcza w odniesieniu do jednostek miar i wag stosowanych na obszarze państwa,

- 7) zabezpieczająca – ochronna, zwłaszcza w stosunku do wymagań jakości towarów i usług,
- 8) koordynująca – uzgadniająca, zwłaszcza realizację rozległych przedsięwzięć na cywilizacyjną skalę,
- 9) planująca – kreująca, zwłaszcza w odniesieniu do oczekiwanego poziomu i obszaru rozwoju społecznego,
- 10) instruująca – indoktrynująca, zwłaszcza w zakresie oczekiwanych postaw i poglądów obywateli,
- 11) kontrolująca – sprawdzająca, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzegania norm jakościowych i ilościowych świadczonych usług,
- 12) monitorująca – inwigilująca, zwłaszcza w odniesieniu do oczekiwanych zachowań obywateli,
- 13) nadzorująca – sterująca, zwłaszcza długofalowymi procesami społecznymi i gospodarczymi państwa.

VIII. Administracja w ujęciu terytorialnym:

- 1) narodowa – państwowa i samorządowa jako działająca w obrębie państwa albo jego części,
- 2) ponadnarodowa – federalna i unijna jako działająca poza i ponad właściwością państw narodowych, ale z ich upoważnienia,
- 3) międzynarodowa – multilateralna i wielostronna jako tworzona do obsługi wzajemnej współpracy państw narodowych,
- 4) transnarodowa – globalna i światowa jako integrująca globalne współdziałanie ośrodków wolnych od kontroli państwowej.

IX. Administracja w ujęciu genetyczno-patologicznym:

- 1) samowładna – nielegitymowana ze względu na brak formalnego umocowania zaistnienia lub merytorycznego uzasadnienia działania,
- 2) skorumpowana – sprzedajna z powodu wykorzystywania pełnionych funkcji publicznych do osiągania korzyści prywatnych,
- 3) kolonialna – imperialna, kiedy zapewnia korzyści dla oddalonej metropolii kosztem miejscowych prowincji,
- 4) okupacyjna – eksploatująca, kiedy pozbawia ludzi środków niezbędnych do ich utrzymania na minimalnym poziomie egzystencji,
- 5) upadła – zmarginalizowana, kiedy przestają się z nią liczyć wpływowe osobistości oraz zasobne organizacje,
- 6) wojenna – rozkazodawcza, gdy w czasie pokoju kierowana jest metodą wojskową bezdyskusyjnego i bezrefleksyjnego wykonania.

X. Administracja w ujęciu krytyczno-celowym:

- 1) nadmiarowa – zbędna, szkodliwa, rozbudowana pod względem zasobów kadrowych, rzeczowych i finansowych,
- 2) bezwładna – inercyjna, nieproduktywna, nieefektywna w realizacji stawianych przed nią zadań,
- 3) kosztowna – obciążająca, nierentowna, niegospodarna pod względem wydatkowania środków finansowych na realizację stawianych celów,
- 4) niwelująca – unifikująca, standaryzująca, pacyfikująca oddolną aktywność społeczną, gospodarczą i kulturalną,
- 5) autonomiczna – wyalienowana, oderwana, odrealniona w stosunku do artykułowanych potrzeb jednostek i zbiorowości,
- 6) eksploatująca – wyzyskująca, okupująca, drenująca zasoby dawniej rządzonych na rzecz rządzących, a obecnie społeczeństwo na rzecz państwa.

Wymienione podziały administracji odzwierciedlają faktyczne kierunki ewolucji ustrojów administracyjnych, nie zaś teoretyczne założenia leżące u ich podstaw. Wiele z nich, jak się to jeszcze okaże, przysługuje kształtującej się coraz szybciej i coraz wyraźniej partnersko kooperującej administracji prywatno-publicznej, stojącej za realizacją celów i zadań Wielkiego Resetu¹²⁸².

Fazy organizacyjne administracji

Początków organizowania się ludzi doszukiwać się można w zamierzalnych czasach uspołecznienia (pojawienia się pierwszych typów społeczności), a następnie upolitycznienia (powstawania pierwszych form państwowych)¹²⁸³. W zasadzie od samego początku człowiek był istotą społeczną i polityczną, gdyż w pojedynkę nie przetrwałby i nie obroniłby się przed zagrożeniami. Współdziałanie w zaspokajaniu potrzeb i przezwyciężaniu ograniczeń wiązało się z kształtowaniem coraz bardziej złożonych form organizacyjnych, w ramach których musiał panować określony porządek relacji (hierarchia) oraz podział ról (różnic-

¹²⁸² Ustrój administracji jest częścią szerszego ustroju konstytucyjnego współczesnego państwa, na którym się opiera. Por. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

¹²⁸³ Szerzej G. Górski, *Historia Administracji*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2017.

kowanie). Z czasem obok pierwotnie naturalnych motywów organizowania się ludzi (dyktowanych koniecznościami żywymi), pojawiały się motywy sztuczne (zorientowane na zaspokajanie wykreowanych potrzeb i wymaginowanych oczekiwań).

W perspektywie dziejów na ewolucję administracji należy patrzeć z poziomu:

- 1) instytucjonalizacji – organizacji realnych – spontanicznie kształtujących się w społeczeństwie – administracja organiczna i naturalna jako społeczna,
- 2) formalizacji – organizacji formalnych – sztucznie ustanawianych za pomocą prawa – administracja „mechaniczna” i „papierowa” jako państwowa,
- 3) wirtualizacji – organizacji wirtualnych – cyfrowo usytuowanych w środowisku medialnym – administracja elektroniczna i informacyjna jako sieciowa.

W świetle przytoczonych klasyfikacji rysuje się ewolucyjno-rewolucyjny trend, zgodnie z którym po epokach ograniczonych administracji realnych, a później formalnych, dziś nastaje epoka administracji wirtualnej o terytorialnie globalnym zasięgu i rzeczowo totalnym zakresie działania. Tzw. administracja elektroniczna nie polega już jedynie na technicznym usprawnianiu funkcjonowania, ale również na ideologicznym ukierunkowaniu jej funkcji. Technologiczne podnoszenie efektywności oraz ideologiczne poszerzanie aktywności zmienia administracyjną służbę publiczną w egzekucyjną infrastrukturę, działającą na niewidocznym i głębokim zapleczu życia zbiorowego¹²⁸⁴.

4.2. Instytucjonalizacja administracji

Instytucja cywilizacji

Długie w czasie trwanie oraz rozległe w przestrzeni oddziaływanie cywilizacji nie byłoby możliwe bez instytucjonalizacji, najczęściej w postaci względnie jednolitych struktur administracyjnych. Ich powstawanie jest częścią szerszych procesów organizowania państwa, kościoła, społec-

¹²⁸⁴ Szerzej, D. Rzeczkowski, D., *Potencjał innowacyjności sektora administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.