

ANTONI Z. KAMIŃSKI
Instytut Studiów Politycznych
Polskiej Akademii Nauk

ADMINISTRACJA PUBLICZNA WE WSPÓŁCZESNYM PAŃSTWIE

ZAŁOŻENIA WSTĘPNE

Tematem artykułu są implikacje zmian zachodzących obecnie w porządku światowym dla organizacji państwa, a przede wszystkim dla funkcji, jakie pełni w niej administracja publiczna. Zmiany te stawiają wobec państwa nowe wymagania związane z realizacją celów w warunkach wysokiej niepewności. Państwa potrzebują długofalowej strategii, by wpływać na procesy kształtujące przyszłość. Wymaga to z kolei umocnienia autonomii państwa przez wydłużenie horyzontu czasowego programów i zwrócenie większej uwagi na ich implikacje oraz usprawnienia koordynacji [Dror 2001: 66–72]. Potrzeba podniesienia zdolności państwa do formułowania i realizacji długofalowych strategii powoduje, że stan administracji publicznej staje się jednym z czynników rozstrzygających o szansach rozwiązywania trudności wewnętrznych i powodzeniu w konkurencji międzynarodowej.

Dyskusję nad administracją publiczną w nowoczesnym państwie zaczniemy od kilku ogólnych założeń.

– Administracja publiczna jest integralną częścią państw i nie sposób jej rozpatrywać w oderwaniu od całości jego struktur ustrojowych.

– Chociaż administracja publiczna jest częścią aparatu wykonawczego, to aktywnie uczestniczy w decyzjach o kierunkach polityki i przygotowywaniu prawnych narzędzi jej realizacji¹.

¹ Na temat merytorycznej nieostrości granicy między polityką i administracją, patrz Herbert A. Simon [1976: 144–148]. Simon dostrzega jednak wagę formalnego rozróżnienia z punktu widzenia egzekwowania odpowiedzialności we współczesnych demokracjach.

– Będąc instytucjonalną pamięcią państwa, jest potencjalnie tą dziedziną jego działań, w której tworzy się długofalowa strategia narodowa. Horyzont decyzyjny parlamentu i rządu jest znacznie krótszy.

– Sukces w budowie państwa liberalno-demokratycznego zależy w głównej mierze od stanu administracji i wymiaru sprawiedliwości i ich miejscu w hierarchii priorytetów ekipy przeprowadzającej zmianę ustroju. Ten czynnik rozstrzyga bowiem o istnieniu rządów prawa, a bez tego nie można też mówić o społeczeństwie obywatelskim.

Podstawą liberalno-konstytucjonalnego ustroju państwa jest układ powiązanych ze sobą mechanizmów kontroli i równowagi. Obok ogólnie znanej zasady kontroli i równowagi między władzą wykonawczą, ustawodawczą a sądowniczą, można mówić o potrzebie równowagi między państwem a społeczeństwem, państwem a rynkiem, administracją a polityką, itp. Państwo liberalno-demokratyczne jest więc ograniczone od wewnątrz tak, jak i od zewnątrz, jego decyzje są zawsze efektem interakcji wielu instytucjonalnych czynników. Jakość państwa zależy od jego zdolności do wiązania ich ze sobą, do wykorzystywania ich potencjału informacyjnego – już Alexis de Tocqueville widział, iż istotą liberalnej demokracji jest skuteczne zarządzanie różnorodnością.

Państwo narodowe ma długą historię. Jego początek na Zachodzie Europy sięga XVII w. Wiek XIX był okresem jego szybkiego rozwoju. W szczególności dotyczyło to racjonalizacji administracji państwa, wzrostu znaczenia instytucji parlamentarnych oraz objęcia czynnym i biernym prawem wyborczym szerokich rzesz społeczeństwa. Po II wojnie światowej, a w szczególności po upadku komunizmu, rozpoczął się nowy okres w historii państwa narodowego związany ze zmianami w światowym systemie polityczno-gospodarczym określanymi często mianem globalizacji. Obok państwa, do niedawna wyłącznego aktora w tym układzie, pojawiły się w nim instytucje między-, ponad- i trans-narodowe, wpływające na różne sposoby na politykę państw. Wpływ ten ma ogólnie rzecz biorąc charakter dyscyplinujący.

Poważne zmiany zaszły również w wewnętrznym otoczeniu państwa. Wzrost wykształcenia populacji i osłabienie tradycyjnych lojalności powoduje, że państwo ma coraz większe trudności z utrzymaniem legitymacji w oczach społeczeństwa: wiarygodność państwa i jego instytucji stała się problematyczna. Oba czynniki wywierają nacisk na jakość decyzji i programów państwa oraz na sprawność działań. Te zaś są funkcją projektu ustrojowego.

Globalizacja postawiła państwo narodowe wobec nowych wyzwań. Z jednej strony, ograniczyła jego dotychczasowe uprawnienia na rzecz zewnętrznych

podmiotów globalnych. Ale z drugiej, państwo narodowe znalazło się w sytuacji ostrej konkurencji z innymi państwami, której przedmiotem jest zdobycie rynków dla produktów i usług wytwarzanych na jego obszarze oraz przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Efekty tego współzawodnictwa zależą przede wszystkim od zdolności państwa do tworzenia i wdrażania długofalowych strategii, a ta funkcja, jak wspominałem, spoczywa w głównej mierze na administracji.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA A POLITYKA

Oczekiwaniem tradycyjnie kierowanym pod adresem zawodowych urzędników administracji publicznej – nie mówiąc o wymiarze sprawiedliwości – jest neutralność polityczna: niezależnie od tego, która partia rządzi, urzędnicy publiczni mają realizować jej politykę z równą kompetencją i gorliwością. W dobrej administracji, podwładni są w stanie udzielić swym zwierzchnikom rad, które nie będą się im podobać, a czasem odmówić wykonania poleceń wymagających działań naruszających prawo [Pope 2000: 108]. Stan taki osiągnąć można wówczas, gdy zapewni się urzędnikom z mianowania minimum ochrony przed arbitralnością decyzji polityków, zawdzięczających pozycję wyborom. Zakłada to niezależność polityki personalnej, decyzji o zatrudnieniu i awansach, od kryteriów politycznych, a szerzej – od względów partykularnych (koneksje partyjne, rodzinne; znajomości, lub przekupstwo).

Zbliżenie się do tego ideału wymaga tak wysokiego poziomu kultury politycznej, że rzadko udaje się to nawet w krajach o długiej tradycji rządów demokratycznych. Od upolitycznienia nie jest całkiem wolna ani administracja niemiecka, ani szwedzka, nie wspominając o francuskiej [Peters, 1999: 163–178]. W tradycji europejskiej, apolityczność administracji starano się osiągnąć zapewniając stałość zatrudnienia wyższym urzędnikom w ramach, na przykład, „korpusu służby cywilnej”, lub udzielając innych gwarancji pewności zatrudnienia. Pozwalało to oddzielić funkcje z wyboru (polityczne) od funkcji z mianowania (administracyjne) – decyzje o celach i metodach ich osiągnięcia, od samego procesu wdrażania. To rozwiązanie spełniło swe zadanie w okresie, gdy niemal wyłącznym oczekiwaniem wobec administracji było, by działała zgodnie z formalnymi normami prawa i wewnętrznym regulaminem, nie pozostawiającymi urzędnikom swobody decyzji: funkcją administracji było wykonywanie czynności zgodnie z normą prawa. Dotąd zresztą pozostawienie urzędnikom zbyt dużego zakresu arbitralności jest, słusznie zresztą, traktowane jako zagrożenie dla interesu publicznego. Za niedościgły wzorzec administracyjnej doskonałości

uznany był przez długi czas, opisany przez Maxa Webera [2002], typ idealny. Można jednak zapytać, czy i w jakim stopniu, w warunkach jakościowych i ilościowych przemian w strukturach państwa, ten model administracji odpowiada potrzebom współczesności?

Od tego czasu wiele się jednak zmieniło. Ewolucja państwa poszła nie tylko w kierunku wzrostu udziału urzędników administracji publicznej wśród ogółu zatrudnionych, oraz dramatycznego wzrostu udziału budżetu państwa w PKB, ale też znacznego rozszerzenia zakresu funkcji, oraz aktywizacji działań administracyjnych. Przez to ostatnie rozumiemy wzrost roli administracji, jako uczestnika procesu tworzenia programów politycznych. Tendencja ta nasiliła się szczególnie w związku z przyjętą powszechnie, choć w różnym stopniu w różnych krajach, ideą „państwa dobrobytu”. Efektem tego jest rosnące „zagęszczenie” przestrzeni działania administracji publicznej. Poszczególne rządy zmieniają kierunki polityki, wdrażając nowe programy, oczekując od urzędników innych, niż dotychczas wymagane zdolności i kwalifikacji. Administracja publiczna znalazła się więc wobec nowych oczekiwań społecznych.

ZARZĄDZANIE W ADMINISTRACJI A ZARZĄDZANIE FIRMA: ZASTOSOWANIE KONKURENCJI W ZARZĄDZANIU SFERĄ PUBLICZNĄ

Ogromny koszt związany z utrzymaniem państwa wywołuje coraz większe zainteresowanie optymalizacją decyzji administracyjnych, przedsiębiorczością, podniesieniem sprawności działań i wydajnością pracy urzędów [Kieżun, 2002]. Zainteresowanie państwem miało inny charakter przed stu laty, kiedy budżet państwa stanowił kilka procent dochodu narodowego, niż obecnie – kiedy wynosi on od jednej trzeciej do prawie dwóch trzecich PKB.

Efektem tej troski są trwające od dwudziestu lat wysiłki wielu rządów krajów wysoko rozwiniętych na rzecz równoważenia budżetu i ograniczania zadłużenia państwa. Jednym ze sposobów realizacji tego postulatu jest szersze wykorzystanie mechanizmów rynkowych w realizacji zadań państwa przez przekazywanie firmom prywatnym funkcji, które wykonują one sprawniej, niż biurokracja państwowa. Choć niektóre państwa poszły dość daleko w tym kierunku, to działania takie posiadają swą naturalną granicę w postaci specyficznego charakteru dóbr publicznych [Ostrom i Ostrom 1994].

Sposobowi działania biurokracji państwowej przeciwstawia się czasem styl zarządzania stosowany w przedsiębiorstwie, jako zapewniający większą spraw-

ność działań. W Polsce stanowisko takie reprezentuje między innymi Witold Kieżun:

„Zarządzanie (*management*) obejmuje swoim zakresem nie tylko tradycyjną administrację, ale też zobowiązuje organizację do osiągnięcia maksymalnej sprawności (*efficiency*) przy realizacji założonych strategicznych celów, przy pełnej indywidualnej odpowiedzialności personelu administracyjnego. To przekształcenie sztywnej administracji publicznej w elastyczny objęty indywidualną inicjatywą aparat, będący odpowiednikiem podporządkowanych paradygmatowi konkurencji organizacji gospodarczych, wymaga odpowiedniego przygotowania kadr” [2002: 14].

Postulat ten jest ogólnie rzecz biorąc słuszny, choć należy pamiętać o kłopotach, jakich jego realizacja może nastreczyć. Zauważmy, iż między przedsiębiorstwem na rynku a administracją publiczną występują różnice, które poważnie ograniczają możliwość przeniesienia doświadczeń z dziedziny gospodarki na grunt państwa. Jak dowodził Max Weber [2002], administracja przedsiębiorstwa różni się tym od administracji publicznej, że w przedsiębiorstwie wszystkie istotne parametry decyzji można wyrazić w kategoriach pieniężnych: zarówno efekty, jak nakłady. W administracji, cele mają charakter substancjalny (zdrowie, sprawiedliwość, itp.), co oznacza, że nie można ich bezpośrednio mierzyć w kategoriach pieniężnych – takiej kalkulacji poddają się tylko nakłady. Zmienia to warunki egzekwowania odpowiedzialności za podjęte decyzje.

Typowy dla gospodarki mechanizm konkurencji często bywa w administracji wykorzystywany, ale służy on tam różnym celom, a w niektórych wypadkach prowadzi to łamanie zasad organizacji biurokratycznej. Jest tak szczególnie widoczne, kiedy najwyższy zwierzchnik biurokracji dąży do utrzymania nad nią kontroli, by zapewnić sobie jej współdziałanie w realizacji swej polityki. Dla przykładu, Arthur Schlesinger tak opisuje techniki organizacyjne używane przez Prezydenta Franklina Roosevelta:

„Jego ulubioną techniką było utrzymywanie niepewności, co do zakresu władzy, jurysdykcji, pokrywanie się kompetencji (urzędów – aut.). Skutkiem tj. konkurencyjnej teorii administracji był zamęt i rozgoryczenie na szczeblach operacyjnych; ale żadna inna metoda nie mogłaby tak niezawodnie doprowadzić do tego, by w wielkiej biurokracji, pełnej ambitnych, walczących o władzę ludzi, decyzje i zdolność do ich podejmowania spoczywały w rękach Prezydenta”².

Opisana wyżej metoda centralizacji władzy w rękach najwyższego zwierzchnika stanowi podręcznikowy przykład zastosowania rzymskiej maksymy *divide et*

² Cyt. za Richardem E. Neustadtem [1960: 150].

impera. Skoro obowiązkiem Prezydenta, w warunkach amerykańskich, jest kontrola nad administracją rządową i skuteczne nakłanianie jej do wykonywania jego woli, to metoda ta, obok niewątpliwych kosztów, ma też poważne zalety. Przede wszystkim tę, że dzięki niej Prezydent może rządzić.

Konkurencja w administracji może jednak służyć innym celom i innym aktorom społecznym. Vincent Ostrom, opisując „administrację demokratyczną” zauważa, że:

„... federalny system polityczny o daleko idącej fragmentaryzacji władzy na każdym ze szczebli rządu utrzyma różnorodność przedsiębiorstw publicznych, z których każde będzie dążyć do zapewnienia sobie poparcia swej klienteli lub wyborców w ramach różnorodnych ograniczeń ustawodawczych, wykonawczych i sądowych”. [1974: 77].

Ostrom widzi we fragmentaryzacji administracji i konkurencji cechę charakterystyczną administracji demokratycznej: dzięki temu mechanizmowi, agendy administracji muszą brać pod uwagę swoich klientów – przywraca to symetrię między urzędem i klientem. Różnica między dwoma opisami konkurencji w administracji, Schlesingera i Ostroma, polega na tym, że w pierwszym przypadku przedmiotem konkurencji jest zdobycie poparcia najwyższego zwierzchnika; gdy w drugim – spluralizowanego układu interesów społecznych. Jedno łączy te dwa przypadki: w obu czynnikiem pobudzającym konkurencję jest dublowanie funkcji, nakładanie się na siebie kompetencji poszczególnych urzędów i funkcji. Dublowanie funkcji wiąże się z możliwością wprowadzenia wymienności usług świadczonych przez urzędników. Skutkiem tego jest redundancja, ale związana z nią konkurencja, umożliwia korektę błędów i podnosi ogólną sprawność organizacji³.

Zastosowanie konkurencji w administracji ma jednak pewne granice. Według Susan Rose-Ackerman [2001: 111–113], warunkiem wykorzystania tego narzędzia jest „... zdolność wyższych szczebli biurokratycznych do monitorowania wyników działań”. Po drugie, stwierdza, biurokracja oparta na konkurencji na wartość ograniczoną, kiedy urzędnicy „... nakładają koszty, a nie rozdzielają korzyści”. Nawet kiedy zastosowanie na szeroką skalę konkurencji w administracji jest możliwe, to – jeśli ma ona dać pożądane skutki – musi toczyć się w ramach dobrze przygotowanych, skutecznie egzekwowanych reguł [Wildavsky 1979: 232–233], a to zależy z kolei od jakości zewnętrznego kontekstu ustrojowego.

Następny problem polega na tym, że w administracji wzorowanej na prywatnej firmie, za całość odpowiada minister. Podwładni są pracownikami kontraktowymi

³ Patrz na ten temat klasyczne artykuły Martina Landau’a [1969, 1973].

i tylko przed nim zdają sprawę ze swego postępowania: ich zadanie polega na realizacji koncepcji zwierzchnika. Ten model kładzie nacisk na sprawność administracyjną, ale traci z pola widzenia postulat apolityczności administracji. Co więcej, związana z takim modelem fluktuacja urzędnicza mogłaby prowadzić do (1) utraty przez administrację jej funkcji instytucjonalnej „pamięci państwa” oraz (2) skrócenie horyzontu podejmowania decyzji. Jeremy Pope zauważa słusznie, że „... rzadko korporacja w sektorze prywatnym znajduje się w obliczu wymiany całej rady nadzorczej, w której wszyscy nowi członkowie mają poglądy na kierunek działania firmy całkowicie odmienne od dotychczasowych, oraz małe doświadczenie w kierowaniu takim przedsięwzięciem” [Pope 2000: 109].

Pamiętajmy też, że – jak pokazują doświadczenia transnarodowych korporacji amerykańskich i europejskich – popularne wyobrażenia o sprawności zarządzania w wielkich korporacjach nie zawsze odpowiadają rzeczywistości [Cassidy 2002]. Zakładając jednak, że przejście w pewnym zakresie wzorów korporacyjnych mogłoby mieć pozytywny wpływ na działanie państwa, trzeba pamiętać, że kosztem ich wdrożenia będzie porzucenie etyki „służby cywilnej” na rzecz etyki „manadżerskiej”, w otoczeniu instytucjonalnym różnym pod wieloma względami od otoczenia przedsiębiorstwa.

Zauważmy wreszcie, że przeniesienie metod zarządzania z sektora prywatnego do publicznego wymaga takiego ustawienia systemu zachęt, by wynajęci urzędnicy działali zgodnie z interesem państwa. Skłonienie pracowników do respektowania interesu organizacji okazuje się trudne w przedsiębiorstwie, a przecież te trudności są, w związku z ograniczonym zastosowaniem w administracji publicznej analizy kosztów i korzyści, większe. Do przyczyn wymienionych wyżej dodajmy, iż rekrutacja personelu na rynku pracy zarządców wielkich przedsiębiorstw podniosłoby znacznie koszty personalne.

Trudności, z jakimi styka się administracja publiczna są więc, pod wieloma względami odmienne od tych, z którymi para się korporacja prywatna. Jak więc pogodzić wymogi wynikające z wyzwań stawianych państwu przez nowe funkcje i charakter jego otoczenia, z potrzebą zachowania niezależności i kompetencji administracji publicznej? Jak pogodzić postulat przedsiębiorczości w administracji publicznej z koniecznością przeciwdziałania korupcji? Na te pytania nie ma łatwych odpowiedzi.

ADMINISTRACJA OTWARTA: CZYLI, JAK ZWIĘKSZYĆ WYDOLNOŚĆ INFORMACYJNĄ ADMINISTRACJI BEZ UTRATY JEJ TRADYCYJNYCH WARTOŚCI?

Zastosowanie konkurencji w administracji sprzyja uzyskaniu nad nią kontroli i podniesieniu sprawności realizacji zadań. Głównym jednak tematem tego opracowania jest zdolność do tworzenia strategii rozwojowych państwa, tej kwestii konkurencja nie rozwiąże. Raczej, należy tu położyć nacisk na współdziałanie.

Zacznijmy od koncepcji przedstawionej przez Eleonor Ostrom, która zwraca uwagę przede wszystkim na otwartość organizacji na otoczenie. Według niej, główną funkcją rozgraniczenia sfery publicznej od prywatnej jest kontrola korupcji. Korupcja zagraża skuteczności układów polityczno-gospodarczych i ogranicza ich szanse rozwojowe. Do tego dochodzą inne zachowania oportunistyczne, jak „jazda na gapę” (*free-riding*), bumelanctwo, itp. Z tego nie należy wyciągać wniosku, że izolacja tych sfer pozwoli osiągnąć zamierzony cel. Przeciwnie, Jeśli lekarstwo na korupcję widzi się w tworzeniu ścisłej struktury biurokratycznej, izolującej służbę publiczną od publiczności, staje się bardzo prawdopodobne, iż za zamkniętymi drzwiami scentralizowanego systemu, kwitnąć będą – bez ryzyka ujawnienia – korupcyjne praktyki. Próby kontroli korupcji przez tworzenie przepaści między władzą polityczną a społeczeństwem mogą też prowadzić do upowszechniania się innych, obok korupcji, form oportunistycznych zachowań. Kiedy urzędnicy publiczni i obywatele, którym mają służyć, współpracują ze sobą w różnorodnych, zachodzących na siebie płaszczyznach, uzyska się lepsze efekty, a różne formy zachowań oportunistycznych będą łatwiejsze do ujawnienia, choć nigdy całkowicie wyeliminowane” [Eleonor Ostrom 1999: 366]. Istota problemu dotyczy więc wyboru modelu organizacji. Fizyczne odgrodzenie biurokracji od środowiska, na rzecz którego ma świadczyć usługi jest naturalnym postulatem mechanistycznego modelu organizacji. Ten typ organizacji cechuje nacisk na przepisy, ścisła kontrola ich wykonania oraz centralizacja decyzji. Rodzi on, jak to pokazało szereg badań nad organizacjami, mechanizm biurokratycznego „błędnego koła” [Crozier 1967]. Z wyjściem z zakłętego kręgu tego modelu od dziesiątków lat boryka się Francja. Jest to nie tylko wybór modelu administracji – dotyczy on modelu organizacji państwa: czy dążymy do tego, by państwo było możliwe „na zewnątrz” społeczeństwa (ponad nim!), czy ma ono być jego integralną częścią? Otwarcie organizacji na środowisko zewnętrzne stawia przed urzędnikami wyższe wymagania etyczne i profesjonalne, kładzie też większy nacisk na poziome mechanizmy kontroli, niż miało to miejsce w tradycyjnej administracji. Trudność w tym, że ten typ organizacji administracji może przynieść

korzyści tylko w określonych warunkach. ustrojowych, przy wysoce rozwiniętej kulturze politycznej społeczeństwa oraz silnej podkulturze samej administracji.

Jeśli przyznanie szerokiej autonomii sferze administracyjnej ma dokonać się bez równoległego ryzyka utraty sprawności, muszą być spełnione dwa warunki. Po pierwsze, państwo musi dysponować mechanizmem nadzoru nad funkcjonowaniem administracji, który nie ograniczałby zarazem horyzontu podejmowania decyzji.

Po drugie, niezbędne jest zapewnienie wysokiego poziomu moralnego i intelektualnego służby publicznej. Realizacja tego ostatniego postulatu wymaga wysoce konkurencyjnego, opartego na kryteriach merytorycznych, systemu rekrutacji urzędników, godziwego ich wynagradzania i stabilizacji zatrudnienia oraz skutecznych metod socjalizacji zawodowej. Zatrudnienie w administracji publicznej powinno być źródłem dumy, a do tego niezbędna jest powaga i niezależność urzędu, tj. ograniczenie do minimum możliwości wywarcia przez polityków i inne, zewnętrzne ośrodki władzy nacisków dla uzyskania specjalnych korzyści.

Jak pogodzić niezależność administracji z (a) postulatem współuczestniczenia w tworzeniu strategicznych programów, z (b) charakterem tradycyjnej misji (związanej ze zrutynizowanym wykonawstwem) oraz (c) ze skutecznością zewnętrznej kontroli? Pierwszy dylemat próbuje się rozwiązać przez jasne oddzielenie w ramach struktur organizacji funkcji planowania od wykonawstwa (tzw. „sztabu” od „linii”). Nie negując przydatności tego często stosowanego podziału, wydaje się, że współczesne organizacje muszą w coraz większym stopniu polegać na urzędnikach, którzy będąc dobrymi wykonawcami, są zarazem częścią procesu tworzenia programów administracyjnych oraz oceny ich skuteczności. Wynika stąd potrzeba uelastycznienia organizacji przez rezygnację ze sztywnych ograniczeń funkcjonalnych, jako jej podstawy, na rzecz konkretnych misji, wokół których powstają zespoły powołane do ich wykonania.

Drugi dylemat wymaga uzupełnienia niezbędnej kontroli formalnej (zgodność działań z normami prawnymi) o nadzór merytoryczny. Nadzór ten w znacznej mierze sprawuje parlament, ale jego mankamentem jest zbyt upartyjnienie i krótki horyzont czasu przyjętych kryteriów, wyznaczony przez periodyczność wyborów. Kontrola merytoryczna powinna mieć charakter względnie niezależny od bieżącej polityki. Jednym ze sposobów stosowanych w tym celu, szczególnie w krajach Azji Wschodniej, są „rady konsultacyjne” jako zinstytucjonalizowana płaszczyzna kontaktów między sektorem prywatnym i administracją państwową [World Bank, 1993: 167–189]. Rozwiązanie to jest zgodne z przedstawionym wyżej stanowiskiem Eleonor Ostrom. Funkcją rad jest wymiana informacji i dyskusja o trendach rynkowych oraz interesach państwa w obliczu nowych warunków

w otoczeniu. Z radami współpracuje rozbudowane zaplecze analityczne, które śledząc przebieg sporów i debat, przygotowuje na bieżąco informację potrzebną dla ich rozstrzygnięcia. W skład rad wchodzi nie tylko urzędnicy i eksperci, ale także przedstawiciele firm oraz naukowcy. Dzięki temu mają one charakter *quasi-publiczny*. Udział rad w tworzeniu polityki gospodarczej państwa polega na tym, że „...umożliwiają biurokracji gromadzenie informacji o rynkach światowych, trendach technologicznych, zewnętrznych i wewnętrznych skutkach przyjętych regulacji; syntezę informacji w plan działania i przekazanie tego planu z powrotem do sektora prywatnego. Zachowania egoistyczne ogranicza ciągły charakter współpracy... Politycznie, rady służą za instytucje protodemokratyczne, stanowiąc bezpośrednie kanały dostępu biznesu i akademii do ośrodków władzy” [World Bank 1993: 187].

Rady konsultacyjne zapewniają otwartość i przejrzystość debat, ścieranie się wielu punktów widzenia i różnorodnych interesów oraz wsparcie informacyjno-analitycznym wyspecjalizowanych ośrodków badawczych. Źródłem informacji są także *lobbyści*, którzy w tych gremiach w sposób naturalny uczestniczą. Ale publiczny charakter dyskusji powoduje, że przedstawiane przez nich diagnozy oraz oceny są weryfikowane i korygowane przy pomocy innych, dostępnych informacji i niezależnych punktów widzenia. Uczestnik, który świadomie próbuje wprowadzić innych w błąd, aby zrealizować tą drogą swój interes, traci wiarygodność, co oznacza utratę skuteczności na przyszłość. Tworzy to reguły gry, zwiększające szanse na poprawę jakości decyzji administracyjnych, oraz koncentruje uwagę na interesie ogólnym. Zatem istotą działania rad konsultacyjnych jest stworzenie płaszczyzny interakcji ludzi o różnych orientacjach zawodowych powiązaniach instytucjonalnych, których celem jest rozwiązanie określonych problemów związanych z długofalową polityką państwa w danej dziedzinie.

Nie jest to jedyny sposób zwiększenia kreatywności administracji państwowej, i podniesienia jej jakości przez otwarcie jej na informację z zewnątrz i na inne punkty widzenia. W USA istnieje społeczność ekspertów związanych z jedną, czy drugą z największych partii politycznych. Ludzie ci osiągnęli poza polityką wysoką pozycję zawodową, zaś bliskość poglądów do stanowiska którejś z partii, oraz zainteresowanie praktycznym zastosowaniem umiejętności powodują, że wiążą się oni z tą partią. Kiedy obejmuje ona ster rządów, zajmują wysokie stanowiska w administracji; gdy przegrywa – przechodzą do pracy w ośrodkach badawczo-analitycznych, gdzie rozwijają swoją wiedzę profesjonalną, pracując przy okazji nad programem następnej administracji; lub też podejmują pracę w sektorze prywatnym – w firmach prawniczych, bankach, zarządach firm.

W administracji obejmują stanowiska z nadania politycznego, ale politykami nie są. Podstawą ich działalności politycznej jest pozycja profesjonalna. Posiadają więc podwójną tożsamość – zawodową i polityczną. Dzięki temu, czynnik polityczny ma bezpośrednio zaplecze profesjonalne i intelektualne, które równowagę występującą w każdej administracji skłonność do powielania rutyny. Łączenie przez tych ekspertów wiedzy profesjonalnej z doświadczeniem politycznym i administracyjnym, pozwala im porozumieć się równie łatwo z ludźmi polityki, jak z zawodowymi urzędnikami, czy z innymi profesjonalistami – są „pomostem” komunikacyjnym między tymi różnymi grupami⁴. Nie osłabia to pozycji urzędników z kariery; przeciwnie – ich rola w administracji również ulega zmianie w kierunku większej samodzielności i kompetencji. Otwartość organizacji, stały kontakt z ludźmi o różnych rodzajach wiedzy i punktach widzenia, a także konieczność ciągłego sprawdzania się, to potężne bodźce do podnoszenia umiejętności. Jakość administracji zależy od zdolności do utrzymania równowagi między rutyną i nowością.

Otwartość administracji, a szerzej – otwartość organizacji państwa, ma sens wówczas, kiedy jest odpowiedzią na funkcjonalny wymóg podnoszenia jakości decyzji politycznych i wydłużenia horyzontu tych decyzji, czyli tworzenia i realizacji strategii rozwojowej państwa. Klasyczne podziały funkcjonalne, wprowadzone w XVIII wieku przez teoretyków liberalnego konstytucjonalizmu, mają tu w dalszym ciągu zastosowanie, ale ciężar przenosi się na „funkcje pomostowe”, które łączą różne rodzaje działalności w szeroko pojętej sferze publicznej, różne punkty widzenia i interesy, zapewniając ich integrację wokół idei dobra wspólnego i koordynację. W ten sposób, granice między państwem i społeczeństwem, sferą publiczną i prywatną, oraz między różnymi władzami w ramach państwa są utrzymane, ale jednocześnie izolacja tych płaszczyzn zostaje przełamana przez rozwój poziomych struktur wiążących je ze sobą. Najpierw jednak trzeba stworzyć solidne państwo liberalno-demokratyczne, by potem myśleć o kształtowaniu tego państwa w sposób zgodny z wymogami nowoczesności.

ADMINISTRACJA WOBEC CZYNNIKA KULTUROWEGO

Gęstość przestrzeni administracyjnej, oraz intensywność współzależności między funkcjami realizowanymi przez różne agendy administracji powoduje wzrost znaczenia koordynacji poziomej w stosunku do koordynacji hierarchicznej. Wynikiem jest decentralizacja decyzji dająca pozytywne skutki wtedy, kiedy

⁴ Dla przykładu, funkcje takie pełnią zarówno Henry Kissinger, jak Zbigniew Brzeziński.

towarzyszy jej decentralizacja dyspozycji środkami i odpowiedzialności. Stawia to przed nami problem skuteczności merytorycznej kontroli samodzielności urzędników. Tradycyjny urzędnik – wykonawca przepisów, zastąpiony zostaje w znacznym stopniu przez urzędnika – samodzielnego decydenta, a co z tym nierozzerwalnie związane, przez urzędnika – analityka⁵. Mowa więc tu o problemach złożonych, wykraczających poza tradycyjny obszar administracji publicznej. Przy jakiegokolwiek reformie administracji, rozwiązania organizacyjne muszą iść w parze z tworzeniem odpowiedniej subkultury służby administracyjnej, zależnej od, i oddziałującej z kolei w sposób naturalny na kulturę polityczną społeczeństwa. Ale bez skutecznych mechanizmów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, a przede wszystkim uczciwego i sprawnego wymiaru sprawiedliwości, zapewnienie rzetelności administracji publicznej jest mrzonką.

Skuteczność kontroli wewnętrznej jest pozytywnie skorelowana ze skutecznością kontroli zewnętrznej. Społeczeństwo obywatelskie stanowi niezbędny element dojrzałej struktury państwowej. Ani społeczeństwo obywatelskie, ani profesjonalna administracja nie rozwiną się w warunkach braku państwa prawa. Administracja działa sprawnie tylko wtedy, kiedy jest wrażliwa na bodźce płynące z otoczenia, któremu ma służyć. A jest na nie wrażliwa, kiedy nie ma innego wyjścia – to jest w praktyce istota odpowiedzialności.

Z faktu, iż doświadczenia zarządzania przedsiębiorstwem nie jest łatwo przenieść na grunt administracji publicznej nie wynika brak możliwości wyboru stylu zarządzania i filozofii organizacji służby publicznej. Ważniejszym czynnikiem, ograniczającym swobodę wyboru w tej dziedzinie, jest kultura narodowa. Orientacje kulturowe można uporządkować na skali rozciągającej się „...od kultur budowanych przede wszystkim na rozmaitych wersjach zasady wzajemności... do kultur wysoce racjonalistycznych, charakterystycznych dla krajów kontynentalnej Europy” [Peters 1999: 73]. Kultury oparte na zasadzie wzajemności dają nikłe szanse budowy nowoczesnej administracji: im wyższy partykularyzm wartości, tym trudniej jest cel ten osiągnąć. Inne wartości, jak poziom zaufania w społeczeństwie mają także zasadnicze znaczenie. Większość krajów posiada własne modele administracji, bo nawet wtedy, gdy poszczególne rozwiązania kopiowano z innych krajów, to w zderzeniu z lokalną kulturą, ulegały one istotnym modyfikacjom [Izdebski i Kulesza 1998; Peters 1999].

Problematyka administracji publicznej jest złożona i nie sposób wejść w nią głębiej w tak krótkim omówieniu. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka waż-

⁵ Problemy z tym związane i ich implikacje dla kultury organizacyjnej przedstawia klasyczna praca Aarona Wildavskyego [1979: 212–237].

nych dla naszych rozważań zagadnień. Po pierwsze, kwestia łatwości przenikania interesów prywatnych do struktur administracji publicznej, tj. stopnia, w jakim jest ona w stanie uchronić swą autonomię przed ingerencją z zewnątrz. Zależy to poziomu dojrzałości subkultury administracyjnej, która ułatwia „miękką” koordynację czynności, podnosząc sprawność funkcjonowania całości. Podkulturę organizacyjną, przynajmniej w okresie początkowym, tworzą silni przywódcy, będący w stanie obronić administrację przed partykularnymi zakusami polityków. Później, kiedy ulegnie ona ugruntowaniu, problem przywództwa staje się mniej istotny. W sytuacji, gdy urzędnicy znają i akceptują cele oraz normy organizacji, działać zaczyna mechanizm wzajemnej kontroli, który najpewniej zapobiega korupcji. Efektem umocnienia się funkcjonalnego z punktu widzenia misji administracji publicznej systemu norm i wartości, jest wysoka sprawność i skuteczność działania państwa.

ŹRÓDŁA ZAKŁÓCEŃ W FUNKCJONOWANIU ADMINISTRACJI I PAŃSTWA

Analizując procesy pokomunistycznych przemian ustrojowych, można wskazać dwa zasadnicze źródła zewnętrznych zakłóceń w działalności administracji publicznej. Pierwsze, to wspomniana wyżej przewaga wartości partykularnych w kulturze narodowej, np. lojalności rodzinnych i plemiennych, kładących nacisk na respektowanie zasady wzajemności, co powoduje, że w zachowaniach urzędniczych przeważać zaczynają lojalności zewnętrzne nad lojalnością wobec urzędu. Konsekwencją tego jest nepotyzm, klikowość, kupczenie wpływami, itp. Wyniszczenie inteligencji, a ściślej tradycyjnych elit politycznych i administracyjnych w krajach poddanych reżimowi komunistycznemu i awans społeczny, przy słabości klasy robotniczej, głównie ludzi pochodzenia chłopskiego, było czynnikiem sprzyjającym rozpowszechnieniu się w administracji partykularnych wartości.

Skutkiem tego jest wyobcowanie państwa w społeczeństwie: kiedy rządzący traktują swoje funkcje urzędowe jako sposób na (prawne lub bezprawne) osiąganie dochodów i przywilejów, rządzeni przestają się z państwem utożsamiać. Rozwój stosunków w państwie w takim kierunku stawia państwo i społeczeństwo wobec siebie w relacji niejawnego konfliktu. Ten stan rzeczy należy ocenić jako nader dysfunkcyjny dla potrzeb rozwojowych krajów pokomunistycznych.

Drugim źródłem dysfunkcji jest przewaga parlamentu nad administracją, która prowadzi do wykorzystywania przez polityków stanowisk dla wywarcia nacisku na administrację lub wymiar sprawiedliwości. Na to zagrożenie zwracał uwagę

Gaetano Mosca [1939: 255]. Środek zapobiegawczy dostrzegał on w utrzymaniu równowagi i wzajemnej kontroli między czynnikiem politycznym a administracyjnym [s. 389] oraz w mocnym i aktywnym społeczeństwie obywatelskim dyscyplinującym oba powyższe czynniki [s. 265]. W warunkach przejścia ustrojowego, słaba jest zarówno administracja, jak i społeczeństwo obywatelskie, co powoduje, że siła czynnika politycznego jest również wątpliwa, ale może on przynajmniej podejmować formalnie „prawomocne” decyzje, zyskując poparcie wpływowych kręgów na zewnątrz państwa oraz kupując sobie poparcia wewnętrzne.

Interesujące światło na ten problem rzucają międzykrajowe badania porównawcze nad korupcją polityczną przeprowadzone przez Evę Etzioni-Halevi [1987]. Doprowadziły ją one do wniosku, że natężenie korupcji zależy przede wszystkim od kultury politycznej elity władzy i sekwencji rozwojowej struktur ustrojowych. Według niej, politycznej korupcji sprzyja brak jasnej granicy między elitami administracyjnymi i politycznymi, co prowadzi do stałej bezpośredniej ingerencji interesów politycznych i względów partyjnych w działania administracyjne. Sytuacja taka pojawia się szczególnie często, kiedy partie polityczne zdołają umocnić się w strukturach władzy (choć niekoniecznie w społeczeństwie), zanim administracja publiczna uzyska stopień autonomii niezbędny, by określić swoje kompetencje i strategiczne pola interesów. Taka sekwencja rozwojowa jest widoczna w Polsce, gdzie – mimo dwukrotnych prób zreformowania administracji w kierunku większej profesjonalizacji, każdorazowa zmiana koalicji rządowej prowadzi do głębokich zmian personalnych, sięgających do poziomu wicedyrektorów departamentu, a nawet niżej. Kiedy wyższe urzędy w administracji są traktowane jako łup polityczny oraz źródło osiągnięcia środków finansowych przez partie polityczne, ofiarą pada nie tylko urzędnicza kompetencja, ale i rzetelność w wykonywaniu czynności. Urzędnik, który swą pozycję zawdzięcza politycznej protekcji, a nie umiejętności i staranności w pracy, będzie służyć swoim politycznym patronom, bez względu na interes urzędu. W ten sposób na przecięciu polityki i administracji utrwała się typ stosunków określany w socjologii mianem relacji patron-klient będący naturalną pożywką dla korupcji. W ten sposób, autonomia administracji zostaje dramatycznie naruszona.

Oba źródła zakłóceń w działalności administracji utrzymują i wzmacniają tendencje partykularystyczne w łonie państwa. Oba też współwystępują ze sobą w warunkach przejścia ustrojowego, wywołując głęboką destabilizację i osłabienie państwa. Pojawia się tendencja do opanowania struktur państwa przez pasożytnicze klikę, złożone z polityków, urzędników i przedstawicieli biznesu, a także środowisk przestępczych.

Patrząc na to z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania ustroju liberalno-demokratycznego, zakłócony jest układ równowagi przesądzający o jego sprawności. Nieformalność dominujących powiązań klikowych narusza rozdzielnosc poszczególnych elementów państwa i sfer jego działania. Państwo jest pozornie państwem prawa, rządząc się de facto zupełnie innymi zasadami. Zakłóca to funkcjonowanie konkurencji rynkowej, dezorganizuje procesy rządzenia, prowadzi do upadku społecznego zaufania wobec państwa, który przemienia się w ogólny kryzys zaufania. Cały obszar pokomunistyczny, choć w różnym stopniu, poddany jest tym zagrożeniom. Patrząc na to z punktu widzenia zdolności państwa do tworzenia długofalowych strategii rozwojowych, jest to sytuacja, w której funkcja ta nie może być w najmniejszym nawet stopniu realizowana.

PAŃSTWO „INTELLIGENTNE”, CZY „INTELLIGENTNA” ADMINISTRACJA?

Jan Boć, w książce pod jego redakcją, omawia problem „administracji jako organizacji inteligentnej” [2002: 360–369]. Przeciwstawia ten normatywny postulat obrazowi rzeczywistemu funkcjonowania administracji w RP. Kiedy jednak zapytać, jak doprowadzić do powstania „administracji jako organizacji inteligentnej”, natrafiamy na zagadnienie ustrojowe: relacji między czynnikiem politycznym a administracyjnym. Jak wspomniano na wstępie, relacja ta jest wtopiona w złożony mechanizm układów kontroli i równowagi, w którym najważniejsza jest relacja państwo – społeczeństwo obywatelskie.

Pojęcie „państwa inteligentnego” jest hipostazą, o ile nie odnieść tego pojęcia do określonych własności struktury organizacyjnej. Dotyczą one, w tym wypadku, zdolności do wypracowania i wdrażania złożonych koncepcji rozwojowych – „strategicznego myślenia” przenikającego aparat państwa. W warunkach państwa otwartego, to myślenie przenosi się automatycznie na całą sferę publiczną. Państwo jest inteligentne w stopniu, w jakim tradycyjne, „twarde” funkcje władcze ustępują pola koordynacji „miękkiej”, związanej z przepływem informacji, która generuje decyzje i działania w różnych punktach organizacji.

Państwo jest „inteligentne”, gdy działający w nim aktorzy nie tylko mogą, ale muszą zachowywać się w sposób „inteligentny”. Państwo „inteligentne” musi być silne. O sile instytucji decyduje zdolność eliminowania zachowań (i osób) dysfunkcyjnych wobec ich podstawowych misji. Warunkiem siły państwa jest dojrzałe społeczeństwo obywatelskie. Treścią instytucji obywatela jest bowiem „analiza polityki”, gdy rezygnuje on z tej czynności, przestaje być obywatelem

w rozumieniu substancjalnym; nawet gdy chronią go wszystkie prawa człowieka. Nie ma „inteligentnej administracji” poza „inteligentnym państwem”, a ich obu poza dojrzałym społeczeństwem obywatelskim.

Osią wszystkich, toczonych w ostatnich latach dyskusji nad przyczynami słabości w funkcjonowaniu państwa polskiego jest dylemat: kultura społeczeństwa czy ustrój państwa? Zwolennicy pierwszej opcji utyskują na społeczeństwo i jego wady. Kiedy zaś przychodzi im odeprzeć krytykę klasy rządzącej, to twierdzą, że jest ona taka, jak społeczeństwo i inną być nie może. Ich idee pozytywne sprawdzają się ewentualnie do postulatu zmiany obyczajów społeczeństwa przez edukację. Któż jest na tyle bezczelny, by uznać się za uprawnionego do wychowywania narodu? Nawet, gdy tacy się znajdują, a widać ich wokół wielu, to cały pomysł, jak na to wskazują próby wychowania społeczeństwa socjalistycznego, jest czystą utopią. Łatwiej manipulować projektem instytucjonalnym, niż manipulować kulturą społeczeństwa. Choć zmiany w instytucjach nie pozbawione są ryzyka.

Rozwój państwa polskiego – pomijając zupełnie fundamentalne decyzje, jak wolne wybory, oraz zasady podziału władz – poszedł w złym kierunku. Pojawiły się, w sposób intensywny, wszystkie wady, jakie wytyka się rządowi demokratycznym. Jeżeli chceć zapewnić Polsce zdolność prosperowania w nowym otoczeniu światowym, trzeba poważnie myśleć o reformie państwa.

BIBLIOGRAFIA

- B o ć Jan (red.), [2002], *Administracja publiczna*. Wyd. Kolonia Limited.
- C a s s i d y John [2002], „The Greed Cycle”, *The New Yorker*, Sept. 23.
- C r o z i e r Michel [1967], *Biurokracja*. Warszawa: PWE.
- D r o r Y e h e t z k e l [2001], „The Autonomy of States in an Epoch of Globalization”. [w:] Herman Buz i Antoni Kukliński (red.), *Globalization: Experiences and Prospects*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza „Rewasz”.
- E t z i o n i - H a l e v i Eva [1987], „Tangible benefits in return for political support – A comparative analysis.” [w:] A. J. H e i d e n h e i m e r, et al. (eds.), *Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Press, (revised edition).
- I z d e b s k i Hubert i Michał K u l e s z a [1998], *Administracja publiczna: Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- K i e ż u n Witold [2002], „Struktury i kierunki zarządzania państwem”. *Nauka*. Nr. 1
- L a n d a u Martin [1969], „Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap”, *Public Administration Review*, lipiec/sierpień.
- L a n d a u Martin [1973], „On the Concept of Self-Correcting Organization”, *Public Administration Review*, listopad/grudzień.
- M o s c a Gaetano [1939], *The Ruling class. Elementi di scienza politica*. New York: Mc Grow-Hill Book Company

- Neustadt Richard E. [1960], *Presidential Power: The Politics of Leadership*, Signet Books, New York.
- Ostrom Eleanor [1999], *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, in: Michael D. McGinnis, ed., *Polycentric Government and Development*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 346–374.
- Ostrom Vincent i Eleanor Olson [1994], *Administrowanie dobrami i usługami publicznymi*, [w:] V. Ostrom, *Federalizm amerykański: tworzenie społeczeństwa samorządowego*, tłum. Justyna Daab, Warszawa–Olsztyn: Pracownia Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, 159–180.
- Ostrom Vincent [1974], *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, (revised edition), The University of Alabama Press.
- Peters B. Guy [1999], *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. Kazimierz Frieske, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Pope Jeremy [2000], *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International.
- Rose-Ackerman Susan [2001], *Korupcja i rządy: Przyczyny, skutki i drogi reform*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic!
- Simon Herbert A. [1976], *Działanie administracji*, tłum. Kazimierz Poznański. Warszawa: PWN.
- Wildavsky Aaron [1979], *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston i Toronto: Little Brown and Co.
- [World Bank 1993], *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, The World Bank Report. New York: Oxford University Press.

Antoni Z. Kamiński (ISP PAN)

Institute of Political Studies

Polish Academy of Sciences

Professor at the Collage of Social Psychology in Warsaw

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEMPORARY STATE

Summary

The author examines the impact of the changing world order on the state and role of public administration. Globalisation has put the nation state under new pressures. Thus, the success of the nation state in a new, competitive environment largely depends on its ability to formulate and implement long-term strategies worked out mainly by the administration. The administration is expected to be politically (or party-) neutral, organisationally efficient like an enterprise, informationally open and autonomous (provided that public services meet high moral and intellectual standards and their activity is supervised).

Furthermore, the author analyses the impact of a cultural factor on the functioning of administration and its specific weaknesses e.g. the prevalence of particularistic values or the supremacy of parliament (i.e. the current policy) over administration that safeguards the long-term development strategy of the state.