

# Stanisław Mazur

---

## Biurokracja jako dylemat

---

Zarządzanie Publiczne nr 2 (2), 99-112

---

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stanisław Mazur

## Biurokracja jako dylemat

Celem artykułu jest opisanie funkcjonowania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym poprzez analizę jej politycznej natury oraz wynikających z tego implikacji. Przedmiotem artykułu jest zagadnienie granic władzy uznaniowej i form jej sprawowania przez urzędników publicznych w demokratycznym systemie opartym na władzy publicznej.

Umacnianie się „państwa administracyjnego” prowadzi do potrzeby redefinicji jego relacji z „państwem demokratycznym”. Jej przesłanką jest postępujący proces przejmowania przez „państwo administracyjne” politycznych prerogatyw „państwa demokratycznego” bez towarzyszących mu mechanizmów odpowiedzialności politycznej.

Artykuł składa się z pięciu części. Pierwsza z nich poświęcona jest przybliżeniu pojęć kluczowych dla omawianego zagadnienia, jakimi są władza dyskrecyjna i demokratyczny system rządzenia. W części drugiej przywołano podstawowe argumenty zwolenników i oponentów uznaniowości urzędniczej. Następnie opisano przesłanki prowadzące do asymetrii w relacjach „państwo demokratyczne” – „państwo administracyjne”. Kolejny element wywodu dotyczy poszukiwania „kompromisu” pomiędzy pryncypiami demokratycznego rządzenia a administracyjną racjonalnością. W części końcowej artykułu zamieszczono spostrzeżenia wynikające z analizy zjawiska władzy dyskrecyjnej administracji oraz zarysowano jego implikacje, zarówno teoretyczne, jak i praktyczne.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, polityczni zwierzchnicy administracji, demokratyczny system rządzenia, władza dyskrecyjna urzędników, relacje polityków i urzędników.

### 1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie dylematu związanego z działaniem administracji publicznej w demokratycznym systemie rządzenia poprzez opisanie jej politycznej natury oraz wynikających z tego konsekwencji. W szczególności zaś przedstawienie aspektów tego zagadnienia odnoszących się *expressis verbis* do wykonywania przez administrację władzy dyskrecyjnej<sup>1</sup>. Jednym z jej podstawowych źródeł jest asymetria wiedzy i doświadczenia zachodząca pomiędzy urzędnikami a ich politycznymi zwierzchnikami. Jak zauważa P.H. Appleby: „W tym momencie nie istnieje w administracji publicznej równie ważny problem jak pogodzenie wzra-

stającego znaczenia biegłości technicznej urzędników z zasadami porządku demokratycznego” (Appleby 1952, s. 23).

Sposób ujęcia przedmiotu artykułu jest konsekwencją przyjęcia perspektywy, w której administrację publiczną postrzega się jako aktora wyposażonego w zasoby świadome i skutecznie wykorzystywane przez niego w sferze politycznej. Aktora, którego aktywność powoduje narastającą biurokratyzację życia publicznego i jego instrumentalizację<sup>2</sup>.

Umacnianie się „państwa administracyjnego” prowadzi do potrzeby redefinicji jego relacji z „państwem demokratycznym”<sup>3</sup>. Jej przesłanką jest postępujący proces przejmowania przez

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

<sup>1</sup> Pojęcia „dyskrejność” i „uznaniowość” stosowane są wymiennie.

<sup>2</sup> Uwaga ta nie ma charakteru wartościującego. Jest wyrazem oceny rzeczywistości dokonanej przez autora.

<sup>3</sup> W tym kontekście pojęcia „państwo administracyjne” i „państwo demokratyczne” są stosowane dla określe-

„państwo administracyjne” politycznych prerogatyw „państwa demokratycznego” bez towarzyszących mu mechanizmów odpowiedzialności politycznej. Zatem to nie władza biurokracji publicznej *per se*, ale jej nierozliczalność stanowi zagrożenie dla demokratycznego modelu wykonywania władzy (Krislov, Rosenbloom 1981).

Artykuł składa się z pięciu części. Pierwsza z nich poświęcona jest przybliżeniu pojęć kluczowych dla omawianego zagadnienia, jakimi są władza dyskrejonalna i demokratyczny system rządzenia. W części drugiej przywołano podstawowe argumenty zwolenników i oponentów uznaniowości urzędniczej. Następnie opisano podstawowe przesłanki prowadzące do asymetrii w relacjach „państwa demokratycznego” – „państwa administracyjnego”. Kolejny element wyводу dotyczy poszukiwaniu „kompromisu” pomiędzy pryncypiami demokratycznego rządzenia a administracyjną racjonalnością. W części końcowej artykułu zamieszczono spostrzeżenia wynikające z analizy zjawiska władzy dyskrejonalnej administracji oraz zarysowano jego – tak teoretyczne, jak i praktyczne – implikacje.

## 2. Wyjaśnienie pojęć

### 2.1. Władza dyskrejonalna administracji publicznej

Pojęcie władzy dyskrejonalnej jest terminem cechującym się relatywnie wysokim poziomem ogólności, jeśli chodzi o sposób jego opisu: „W równej mierze znaczeniu tego zjawiska odpowiada brak jego precyzyjnego zdefiniowania i brak określenia jego wymiarów analitycznych” (Scott 1997, s. 37). Warto jednak zaznaczyć, że potoczne rozumienie władzy uznaniowej – jako swobody podejmowania decyzji i działania wedle własnej woli – trafnie oddaje jej istotę i na ogół nie wzbudza kontrowersji.

Władza dyskrejonalna, *sensu largo*, może być zatem postrzegana jako zasób autonomiczny

---

nia dwóch metaporządków społecznych. Dla pierwszego z nich kategorią centralną jest racjonalność instrumentalna, w przypadku drugiego z nich rolę taką pełni racjonalność komunikacyjna rozumiana w sposób przedstawiony w pracach J. Habermasa. Pojęcie „państwo administracyjne” zacerpnięte zostało z prac D. Walda.

umożliwiający podmiotowi, który jest w niego wyposażony, dokonywanie oceny i podejmowanie decyzji uznawanych przez niego za właściwe. Autonomiczność ta nie ma jednak charakteru absolutnego. Jest bowiem kształtowana (ograniczana) przez czynniki środowiskowe (polityczne, kulturowe, społeczne) oraz związaną z nimi niepewność.

Zanim na potrzeby dalszego wyводу zostanie zarysowana propozycja operacyjnej definicji władzy dyskrejonalnej administracji publicznej, zasadne wydaje się sformułowanie czterech uwag. Po pierwsze, zjawisko to ma charakter relacyjny. Pojawia się, kiedy ogólność lub niejednoznaczność przepisów prawa tworzy przestrzeń do podejmowania rozstrzygnięć wariantowych. Po drugie, w zakresie przedmiotowym tego zjawiska mieszczą się tylko takie rozstrzygnięcia, które są uprawomocnione. Podstawą ich legitymizowania jest delegowanie – w sposób bezpośredni lub pośredni – uprawnień do ich dokonywania na podstawie kryteriów merytorycznych. Zatem w zakresie przedmiotowym analizowanego zjawiska nie lokują się rozstrzygnięcia nieprawomocne. Po trzecie, aspekty władzy dyskrejonalnej opisywanej w tym artykule w przeważającej mierze są związane ze sferą relacji nominatów politycznych i urzędników. Po czwarte, władza dyskrejonalna może odnosić się zarówno do implementacji programów publicznych, jak i do definiowania ich treści.

Bazując na zarysowanych powyżej uwagach, autor przyjmuje następującą definicję operacyjną pojęcia „władzy dyskrejonalnej”: „władza dyskrejonalna administracji publicznej to prawo dokonywania wyborów wariantowych dotyczących spraw publicznych, opartych na kryteriach merytorycznych, przez podmioty, na które prawo to delegowano”.

### 2.2. Demokratyczny system rządzenia<sup>4</sup>

Pod pojęciem demokratycznego systemu rządzenia rozumie się zbiór organów władzy publicznej, które działają na podstawie katalogu podstawowych wartości politycznych, takich jak:

---

<sup>4</sup> Wielość podejść definicyjnych oraz niezwykła złożoność tego zagadnienia powodują, że jego pełne i precyzyjne opisanie wykracza poza ramy tego artykułu. Definicja

poszanowanie prawa, wolność, równość, godność człowieka, pluralizm i tolerancja (aspekt aksjologiczny).

Wartości te w demokratycznym systemie rządzenia są urzeczywistniane przez realizację takich ustrojowych zasad, jak trójpodział władzy, suwerenność narodu, reprezentacja, prawomocność działania, cykliczna odpowiedzialność polityczna oraz ochrona prawa obywatelskich (aspekt proceduralny). Dodatkowym zabezpieczeniem instytucjonalnym tak opisanego systemu rządzenia jest tak zwane „minimum proceduralne” obejmujące między innymi: konieczność odbywania cyklicznych, rywalizacyjnych wyborów politycznych, swoboda zrzeszania się, legalność działania opozycji, wolność przekonań i wypowiedzi (Dahl 1971).

Opisując demokratyczny system rządzenia, warto również przywołać klasyczne kryteria stanowiące podstawę dokonywania oceny jego „demokratyczności”: a) wolność myśli i słowa, b) udział obywateli w życiu publicznym, c) kontrola decyzji władzy publicznej, d) racjonalność debaty politycznej, d) konsensualne podejmowanie decyzji, e) procedury służące pokojowemu rozstrzygnięciu sporów, f) responsywność, g) respektowanie systemu konstytucyjnego i demokratycznego (Dahl 1979).

Demokratyczny system rządzenia jest zatem rozumiany „jako sposób działania władzy publicznej uosabianej przez wybieralnych przedstawicieli, którzy realizują interes publiczny, kierując się podstawowymi wartościami demokratycznymi, w sposób zgodny z ustrojowymi zasadami liberalnej demokracji przedstawicielskiej”<sup>5</sup>.

### 3. Władza uznaniowa administracji publicznej w teorii politycznej

Historia rozważań o władzy dyskrejonalnej w teorii polityki ma bogatą tradycję. Jej granice tworzy swoistego rodzaju *continuum*. Na jednym jego krańcu lokują się postulaty mówiące

w nim prezentowana jest zatem jedynie próbą syntetycznego ujęcia najistotniejszych elementów tych podejść, służącą oddaniu rozumienia tego terminu przez autora.

<sup>5</sup> W tym kontekście należy poczynić spostrzeżenie, że w schemat demokratycznego systemu rządzenia wpisuje się również demokracja bezpośrednia.

o konieczności stosowania zasady „władzy ludu” w jej postaci radykalnej. Na biegunie przeciwnym eksponuje się przekonanie o konieczności racjonalnego kierowania sprawami publicznymi, nawet jeżeli miałyby to oznaczać częściowe odejście od ortodoksyjnego myślenia o zasadach demokracji przedstawicielskiej<sup>6</sup>.

Przyczyną pierwotną konstytuującą pole dla tych rozważań była legislatywa, a ściślej istota i sposób stanowienia prawa. Długotrwałość procesu ustawodawczego, w szczególności zaś ogólność stanowionego prawa, w sposób oczywisty tworzyły przestrzeń dla dokonywania indywidualnych osądów stanowiących podstawę podejmowania decyzji urzędniczych. Zachowania takie przez wielu uważane były nie tylko za uprawnione, ale i za konieczne: „Tę władzę działania według własnego uznania dla dobra publicznego poza nakazami prawa, a czasem wbrew nim, określa się jako prerogatywę” (Locke 2002, s. 279).

Orędownikami władzy dyskrejonalnej byli między innymi tak znamienici badacze administracji, jak W. Wilson i L. Gulick. Pierwszy z nich mówił: „urzędnik powinien posiadać i posiada własną wolę w wyborze sposobu wykonania swojej pracy” (Wilson 1887). Myśl ta jeszcze mocniej została wyrażona w stwierdzeniu wskazującym jako grzech pierworodny demokracji „czynienie zbyt wielu rzeczy poprzez głosowanie” (ibidem). L. Gulick konstatując swoje obserwacje nad działaniem administracji publicznej, zauważa, że wykonywanie zawodu urzędnika to złożona sieć działań, których istotną częścią jest władza uznaniowa (Gulick 1937).

Przyczyną równie istotną, ponieważ wynikającą z tej pierwszej, było mocno zakorzenione przekonanie o wyższości organizacji biurokracyjnej w kierowaniu złożonymi przedsięwzięciami społecznymi nad innymi formami organizacyjnymi (wywiedzione z prac M. Webera). „Precyzja, szybkość, jednoznaczność, znajomość akt, ciągłość, dyskrejacja, jednolitość, rygorystyczne podporządkowanie, zmniejszanie tarć, rzeczowych i osobowych kosztów osiagają w ściśle

<sup>6</sup> Spośród wielu badaczy, którzy zajmują się tym zagadnieniem, szczególnie istotny wkład wnieśli m.in.: C. Friedrich, H. Finer, R.A. Dahl, P.H. Appleby, H.G. Frederickson, D. Waldo, J.A. Rohr.

biurokratycznej, szczególnie: monokratycznej administracji sprawowanej przez wyszkolonych pojedynczych urzędników, swoje optimum, w stosunku do wszelkich form kolegialnych lub urzędów honorowych traktowanych jako zajęcie uboczne” (Weber 2002, s. 706).

Narastające zjawisko delegowania przez legiślatywę coraz szerszego zakresu uprawnień związanych z przygotowaniem projektów ustaw oraz stanowieniem aktów wykonawczych w naturalny sposób poszerzało potencjalną przestrzeń dla rozwoju władzy uznaniowej. Praktyka ta prowadziła jednocześnie do zacierania dychotomii pomiędzy polityką a administracją. W coraz większym stopniu kontrowersyjnym stawała się doktrynalna zasada ich rozdzielenia: „Polityka publiczna, co stwierdzam jednoznacznie, jest procesem określania rozwiązań, którego nie da się oddzielić od wdrożenia. Polityka publiczna jest tworzona tak, jak jest wykonywana i jest tak wykonywana, jak jest tworzona. Polityka i administracja odgrywają rolę zarówno w jej tworzeniu, jak i wykonywaniu. Prawdopodobnie więcej jest polityki w tworzeniu, a więcej administracji w wykonywaniu” (Finer 1941). Jak zauważa jeden ze znawców administracji publicznej: „(...) bowiem coraz trudniej jest kreślić linię podziału między sferą administracji i sferą polityki, administracja okazuje się nie tylko wykonawcą decyzji politycznych, ale na różne sposoby ich inicjatorem” (Izdebski 2007, s. 11).

Spostrzeżenie to znajduje swoje podstawy w raportach z prac badawczych dotyczących tego zagadnienia. Ich wyniki wskazują, że dystynkcja pomiędzy rolami polityka i urzędnika w rzeczywistości zanika (Chapman 1959; Aberbach, Putnam, Rockman 1981; Campbell 1988). Coraz częściej dla opisanego zjawiska pojawiają się swoistego rodzaju hybrydy językowe, np. „polityczny urzędnik służby cywilnej” (Mayntz, Derlien 1989) lub „administrator polityczny” (Coleman, Atkinson 1985), stosowane do określenia urzędników, którzy mają kwalifikacje zwyczajowo przypisywane tak biurokratom, jak i politykom. Jednostki te uosabiają konflikt istniejący pomiędzy wymaganiami biurokratycznej skuteczności, a responsywnością stanowiącą jeden z wyróżników demokracji przedstawicielskiej.

Wzrost interwencjonizmu państwowego i towarzyszące mu zjawisko narastającej złożoności spraw publicznych stało się kolejną przesłanką prowadzącą do wzmocnienia pozycji „państwa administracyjnego”. W coraz większym stopniu to jego zasoby decydowały o powodzeniu przedsięwzięć publicznych inicjowanych przez polityków. Zaczęto dostrzegać, że techniczne kompetencje urzędników predestynują ich nie tylko do roli wykonawców polityk publicznych, lecz także do ich współtwórców. Zwrócono ponadto uwagę, że pozycja „państwa administracyjnego” nie wynika tylko z jego aktywności w sferze kształtowania decyzji politycznych, lecz także jest pochodną jego uprawnień dyskrejonalnych związanych z ich realizacją: „Dzięki możliwości kontrolowania przepływu informacji, liczby opcji decyzyjnych i praktycznych możliwości realizacji każdej z nich zawodowi urzędnicy z całą pewnością mogą wpływać – jeśli nie kształtować – na funkcjonowanie administracji publicznej” (Peters 1999, s. 56).

Zobrazowaniu istoty i zakresu przemieszczania się administracji w sferę polityki może posłużyć typologia przedstawiona przez J. Hausnera, który wskazuje na cztery podstawowe płaszczyzny uprawiania polityki i ich atrybuty, tj. sferę dyskursywną (władza nad znaczeniem), sferę strukturalną (władza nad systemem), sferę behawioralną (władza nad procesami decyzyjnymi) i sferę funkcjonalno-techniczną (władza nad zasobami) (Hausner 2007, s. 43). Analiza działania administracji publicznej, w tym wiele badań empirycznych, wskazuje na obecność i aktywne zachowanie administracji w sferach: behawioralnej i funkcjonalno-technicznej. Zdaniem części badaczy jej obecność jest również widoczna w sferze strukturalnej.

Jednym z wielu uzasadnień przywoływanych dla wykonywania władzy dyskrejonalnej jest jej pojmowanie jako sposobu racjonalizowania rozstrzygnięć w sytuacji asymetrii popytu i podaży dóbr publicznych. Przyjmuje się, że kompetencje urzędnika i jego znajomość materii stanowiącej przedmiot decyzji związanej z dystrybucją danego dobra publicznego pozwolą na podejmowanie takich rozstrzygnięć, których efekty negatywne będą możliwie najmniejsze (Ranson, Stewart 1995).

Interesujący sposób patrzenia na istotę władzy uznaniowej pojawia się w sferze rozważań zakorzenionych w etyce wartości. Przyjęcie wymiaru proceduralnego i substancjalnego do analizy tego zjawiska pozwala na dokonanie różnicowania na „dobrą” i „złą” władzę uznaniową. *Conditio sine qua non* tej pierwszej jest uwzględnienie w praktyce jej stosowania preferencji społecznych i wartości powszechnie uważanych za pożądane. Ta druga pojawia się, kiedy w decyzjach i działaniach urzędników wspomnianych wartości i preferencji brak (Harmon 1981).

Za istotny w rozważaniach nad władzą dyskrecyjną uznaje się również argument podnoszony przez badaczy analizujących zasady i mechanizmy zarządzania organizacjami publicznymi. Podkreślają oni, że eliminowaniu obszarów dyskrecyjnego podejmowania decyzji, w szczególności tych bezpośrednio związanych ze świadczeniem usług publicznych, towarzyszy przewrotne racjonalizowanie postaw urzędniczych. Jego istota tkwi w rytualizacji procedur, czego wyrazem jest między innymi tzw. zjawisko „przemieszczenia celów” – celem jest wypełnienie procedur, a nie rozwiązanie problemu.

Dla wielu zwolenników stosowania władzy dyskrecyjnej jest to racjonalny mechanizm reagowania na nieprzewidywalne działania otoczenia politycznego, w którym przychodzi działać administracji publicznej. W tym kontekście postrzega się ją jako sposób ochrony interesu publicznego przed nieodpowiedzialnymi działaniami egzekutywy politycznej i gremiów stanowiących prawo.

Podstawowy argument przywoływany przeciwko stosowaniu władzy dyskrecyjnej dotyczy naruszenia jednej z podstawowych zasad demokracji przedstawicielskiej, czyli reguły reprezentacji. Zwraca się uwagę, że stosowanie uznaniowości przez administrację publiczną, nierzadko w sferze decyzji o charakterze politycznym, jest pozbawione legitymizacji społecznej. Legitymizację taką mają jedynie wybieralni politycy i to oni są uprawnieni do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze politycznym i ponoszą za nie odpowiedzialność konstytucyjną. Innymi słowy, krytycy uznaniowości podkreślają, że urzędnicy, działając w sferze politycznej, nie ponoszą odpowiedzialności za swoje działania. Ponadto zwraca się uwagę, że polityczne prefe-

rencje biurokratów nie zawsze reprezentują polityczne preferencje ich politycznych przełożonych (Aberbach, Rockman 1988, s. 606–612).

Spostrzeżenie to może być kanwą do szerszej krytyki zjawiska władzy dyskrecyjnej administracji publicznej. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że władza uznaniowa pozostaje w opozycji do kanonów działania demokratycznego państwa prawa.

Przeciwnicy władzy dyskrecyjnej na ogół nie kwestionują zasadności jej ograniczonego wykonywania. Zastrzegają jednak, że może to odbywać się jedynie w ramach szeroko rozumianego konsensusu społecznego, w którym stroną reprezentującą interes publiczny są politycy. Jednoznacznie odrzucają sytuację, w której definiowanie interesu publicznego powierza się urzędnikom: „Gremia publiczne i polityczne mają zdolność do kierowania sprawami publicznymi – są świadome nie tylko tego, co jest problemem, ale posiadają również wiedzę jak problem ten rozwiązać. Kiedy natomiast brak im wiedzy technicznej, to pomoc w tym zakresie mają im zaoferować mianowani urzędnicy” (Finer 1941).

Ważny nurt krytycznych rozważań o władzy dyskrecyjnej i jej konsekwencjach dla demokratycznego sprawowania władzy wiąże się z eksponowaniem destrukcyjnego wpływu formalno-racjonalnych metod zarządzania dla aktywności obywatelskiej. Ten typ racjonalności, który z pewnej perspektywy jest jej istotnym walorem, traktuje się jako zagrożenie dla porządku demokratycznego zakorzenionego w debacie, uzgadnianiu i kompromisie. Zauważa się, że administracja może rozważać postulaty płynące ze sfery politycznej, ale może je również marginalizować, odwołując się do swej technicznej racjonalności.

Podkreśla się też negatywne konsekwencje uznaniowości urzędniczej w odniesieniu do świadczenia usług publicznych. Determinowana przez swoją techniczną racjonalność, administracja buduje własne rozumienie optymalności usług publicznych, a płynące ze strony ich potencjalnych „nabywców” sygnały nierzadko marginalizuje, uznając je za bezzasadne lub wręcz destruktywne. W urzędniczej racjonalności przekonanie o celowości udziału obywateli w określaniu pożądanego społecznie zakresu i formy usług publicznych nie zawsze znajduje swoje odzwierciedlenie. Oznacza to, że biuro-

kratyczne formy zarządzania mogą ograniczać możliwość wyrażania przez obywateli preferencji w procesie kształtowania decyzji dotyczących świadczenia usług publicznych<sup>7</sup>.

Istotny problem, do pewnego stopnia korepondujący z powyżej wskazanym, to nieumiejętność odczytywania potrzeb społecznych przez administrację oraz relatywnie niski poziom jej responsywności. Jedną z wielu tego konsekwencji jest podejmowanie decyzji publicznych bez ich oparcia na wiedzy na temat społecznych oczekiwań i preferencji. Pochodną tego zjawiska staje się między innymi tworzenie i realizacja chybionych programów i polityk publicznych.

Równie istotnym argumentem kwestionującym zasadność stosowania władzy dyskrecyjnej jest ten związany ze skłonnością biurokracji do preferowania sekretności (Rosenbloom 1989). Skłonność ta w połączeniu z delegowaniem prawa do decyzji uznaniowych może czynić działanie władzy publicznej nieczytelnym i niezrozumiałym dla obywateli, co będzie skutkowało narastaniem nieufności wobec instytucji państwa i wycofywaniem się obywateli z aktywności społecznej.

W krytyczny nurt rozważań o uznaniowości urzędniczej wpisują się również opinie doty-

czące jej traktowania jako potencjalnego źródła korupcji. Egzemplifikacją tego sposobu myślenia jest zamieszczona poniżej swoista formuła:  $C = M + D - A$ , gdzie  $C$  – to korupcja (*corruption*),  $M$  – to monopol (*monopoly*)  $D$  – uznaniowość (*discretion*),  $A$  – to rozliczalność (*accountability*) (Klitgaard 2001).

Istotny argument na rzecz ograniczania uznaniowości urzędniczej to, mocno zakorzenione w sferze etycznej, przekonanie o konieczności przestrzegania zasady równości wobec prawa. Podkreśla się, że oczekiwanie ze strony władzy publicznej absolutnego posłuszeństwa obywateli wobec litery prawa jest zachowaniem nieetycznym w sytuacji, kiedy instytucje publiczne wyposażone są w atrybuty dyskrecjonalizmu.

Rozważając negatywne aspekty stosowania władzy dyskrecyjnej, warto pokazać, w jaki sposób pozytywne przesłanki tkwiące u podstaw decyzji o delegowaniu władzy na rzecz urzędników prowadzić mogą do negatywnych skutków. Poniższa tabela jest próbą zarysowania tego zjawiska.

Reasumując rozważania na temat argumentacji przytaczanej przez zwolenników i oponen-

Tab. 1. Zamierzone i niezamierzone efekty władzy dyskrecyjnej administracji publicznej

Wzrost władzy dyskrecyjnej	Zamierzone efekty	Niezamierzone efekty
Oddzielenie administracji od polityki	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ stabilność i ciągłość działania</li> <li>▪ obiektywizm w realizacji zadań publicznych</li> <li>▪ profesjonalizm działania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ asymetria informacyjna i kompetencyjna</li> <li>▪ maksymalizacja autonomii</li> <li>▪ opór przed nadzorem zewnętrznym</li> </ul>
Zmiany wewnętrzne w sposobie działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ wzrost efektywności i skuteczności działania</li> <li>▪ ekonomizacja działań</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ maksymalizacja budżetu</li> <li>▪ przemieszczanie celów</li> </ul>
Zmiany zewnętrzne w sposobie działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ lepsza identyfikacja potrzeb społecznych,</li> <li>▪ elastyczne reagowanie na potrzeby społeczne</li> <li>▪ lepszej jakości usługi publiczne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ selektywność i arbitralność w podejściu do potrzeb społecznych</li> <li>▪ prymat technicznej racjonalności nad wartościami społecznymi</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

<sup>7</sup> Problem ten jest jednym z tych, które powodują spadek atrakcyjności Nowego Zarządzania Publicznego i wzrost znaczenia teorii Zarządzania Partycypacyjnego rozumianego jako modele kierowania sprawami publicznymi oparte na interakcyjności, policentryczności i obywatelskim zaangażowaniu.

tów stosowania władzy dyskrecyjnej, można stwierdzić, że istnieje pięć podstawowych płaszczyzn, na których przebiega wymiana tych argumentów. Próbę uchwycenia tego aspektu prezentuje tabela 2.

Dla dopełnienia obrazu rozważań o władzy dyskrecyjnej należy również odnieść się do

Tab. 2. Poglądy oponentów i zwolenników władzy dyskrecjonalnej

Wymiary	Zwolennicy władzy dyskrecjonalnej	Oponenci władzy dyskrecjonalnej
Kryterium oceny	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ efektywność i skuteczność</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ demokratyczny sposób działania</li> </ul>
Sposób kontroli	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ wewnętrzna kontrola oparta o etos urzędniczy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zewnętrzna kontrola polityczna</li> </ul>
Sposób określania programów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ profesjonalni urzędnicy i eksperci</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ interesariusze</li> </ul>
Sposób zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ techniczna racjonalność i biegłość</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ wymiana opinii, debata i poszukiwanie kompromisu</li> </ul>
Konsekwencje społeczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ lepsze kierowanie złożonymi przedsięwzięciami publicznymi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ władza bezosobowej biurokracji zagrażająca interesowi publicznemu</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

podejść w zakresie jej kontrolowania. Zarówno jej zwolennicy, jak i oponenti dostrzegają potrzebę wprowadzania mechanizmów kontrolnych. Ci pierwsi wyrażają przekonanie o zdolności administracji publicznej do samoregulacji, akcentując etos urzędniczy, który w ich mniemaniu jest gwarantem poszanowania interesu publicznego (Finer 1941). Ich przeciwnicy z podejściem takim nie zgadzają się w sposób pryncypialny. Za jedynie uzasadniony sposób nadzoru władzy uznaniowej urzędników uważają jej zewnętrzną kontrolę polityczną i nadzór legislacyjny, negując równocześnie tezę o zdolności biurokracji do samoograniczenia i wewnętrznej kontroli. Nie zgadzają się również z opiniami, że specjalizacja, wiedza techniczna i możliwość mobilizacji określonych grup interesariuszy czynią kontrolę administracji niemożliwą. Podkreślają, że polityczne instrumenty kontroli – takie jak kontrola nad alokacją zasobów finansowych, prawo do kontrolowania zakresu autonomii jednostek administracji publicznej – w połączeniu z posiadaną przez polityków legitymizacją społeczną kontrolę taką czynią możliwą.

#### 4. Przyczyny wzrostu władzy uznaniowej

Dla opisanego przesłanki wzrostu znaczenia „państwa administracyjnego” i związanego z tym zjawiska rozszerzania zakresu władzy dyskrecjonalnej przyjęto perspektywę relacyjną. W kontekście opisywanego zagadnienia oznacza to postrzeganie tego zjawiska poprzez pozostałych aktorów, z którymi administracja pozostaje w bezpośrednich relacjach, w szczególności zaś

z legislacją i jej politycznymi zwierzchnikami. Perspektywa taka pozwala uchwycić korelację pomiędzy spadkiem znaczenia legislacji i politycznych nominantów a wzrostem roli „państwa administracyjnego”<sup>8</sup>.

Istotę tego zjawiska trafnie oddaje następujące spostrzeżenie: „Biurokracje są późnymi owocami nowoczesnej struktury politycznej. Kryją się w cieniu, rosną spokojnie i uparcie – rzadko obserwowane i analizowane. Ożywia je nie ideologia czy prawomocność, lecz wygoda i prosta konieczność: nie kochamy ich i nie szanujemy, skłonni jesteśmy je tolerować, a czasem się od nich uzależniamy” (Krislov 1974, s. 40–41).

Zjawisko to wynika w głównej mierze z roli, jaką administracja odgrywa w podejmowaniu ważnych rozstrzygnięć w sprawach publicznych. Rola ta nie wynika wyłącznie z jej wewnętrznych zasobów, takich jak: techniczna racjonalność, informacja, doświadczenie, wiedza, stabilność i ciągłość działania oraz sprawność w podejmowaniu decyzji oraz liczba jej pracowników. Równie istotne są spadek realnego znaczenia władzy politycznej wynikający ze zjawiska nieefektywnego przywództwa politycznego i słabość tradycyjnych instytucji państwa.

Klasyycznym przykładem erozji pozycji tradycyjnych instytucji państwa są współczesne parlamenty, które stanowią ośrodek stanowienia zasad życia zbiorowego, dzięki odgrywaniu roli normatywnej. Jeśli nawet ich formalne uprawnienia nie zmieniają się w większym stopniu, to

<sup>8</sup> Częściowo zagadnienie to zostało zarysowane w poprzedniej części artykułu.



w wielu systemach politycznych tracą one wpływ na procesy podejmowania decyzji dotyczących życia publicznego, a ich znaczenie ulega ograniczeniu: „Gdyby nawet rzeczywiście parlamentarzyści usiłowali przywiązywać większą wagę do bezstronnego, bieżącego zarządzania sprawami publicznymi – to i tak byłoby to trudne ze względu na ich związki z wyborcami i konieczność reprezentowania częściowych, grupowych interesów. (...) Sukcesy w nadzorowaniu administracji publicznej tylko w niewielkim stopniu przydają się do budowania osobistej kariery politycznej” (Peters 1999, s. 370).

Kolejny czynnik prowadzący do limitowania rzeczywistej ich roli to konieczność normowania legislacyjnego narastającej aktywności współczesnego państwa. Praktyczną tego implikacją jest ograniczanie się do wskazywania najogólniejszych zasad i delegowania prawa do określania rozwiązań szczegółowych na rzecz urzędników: „Zagadnienia rozważane przez parlamenty należą zazwyczaj do najważniejszych problemów, przed którymi staje społeczeństwo i nawet jeśli wskazują one najogólniejsze reguły rozwiązywania tych problemów, to i tak do rozstrzygnięcia pozostaje wiele kwestii szczegółowych, nad którymi pochylają się biurokraci” (ibidem, s. 50–51). Praktyka ta ma zasadnicze znaczenie dla realnej pozycji administracji, ponieważ w rzeczywistości społecznej to sposób wykonywania ustawy – określane coraz częściej przez urzędników – ma dla obywatela istotniejsze znaczenie niż jej treść.

W tradycyjnie pojmowanej administracji prawo stanowiące podstawę jej działania miało stanowić system zasad ogólnych i precyzyjnych. Miało być zbiorem reguł niepozostawiającym przestrzeni do zachowań dyskrejonalnych. Jednakże praktyka stanowienia prawa towarzysząca wzrastającej aktywności państwa od tradycji tej odeszła. Zjawiska detalizacji i administratywizacji prawa oraz jego dyskrejonalizm stały się powszechne. Jedną z wielu tego konsekwencji jest uszczuplenie realnych prerogatyw legislatywnych na rzecz struktur administracyjnych<sup>9</sup>.

Zmieniają się również relacje pomiędzy urzędnikami i ich politycznymi przełożonymi,

na niekorzyść tych ostatnich. Ograniczenie w zakresie materii będącej przedmiotem działania administracji, niezajomość jej specyfiki oraz konieczność łączenia aktywności partyjnej z kierowaniem administracją to tylko wybrane czynniki faworyzujące urzędników w ich relacjach z politykami. Powoduje to, że działania, które podejmuje administracja, i sposób ich wykonania nie zawsze odpowiadają intencjom polityków: „Wprawdzie bardzo niewielu urzędników systematycznie sabotuje czy zgoła przeciwstawia się wyraźnie sformułowanym programom swoich ministrów, ale zarówno ich własne przekonanie ideologiczne, jak i interesy kierowanych przez nich urzędów nieuchronnie wpływają na efektywności i sprawności ich działania” (ibidem, s. 54).

Pesymizm przywołanej powyżej myśli w sposób jeszcze bardziej dobitny wyraża spostrzeżenie jednego z „ojców nowożytnej administracji”: „Władza w pełni rozwiniętej biurokracji jest zawsze duża, w normalnych warunkach dominująca. Bez względu na to czy «panem», któremu służy, jest wyposażony w oręż «inicjatywy ustawodawczej», «referendum», zwalniania urzędników «lud» (...) zawsze znajduje się on wobec zajmujących się administrowaniem wyszkolonych urzędników w położeniu «dyletanta» wobec «fachowca»” (Weber 2002, s. 719).

Jednym z istotnych mechanizmów służących budowaniu pozycji instytucji publicznych jest ich umiejętność mobilizowania nieformalnych (np. korzystających z określonego programu publicznego) i formalnych grup interesu dla wspierania działań, uznawanych za pożądane z perspektywy interesu organizacyjnego. Poprzez odwołanie się do dobra publicznego (w tym kontekście utożsamianego z dobrem wspomnianych powyżej grup) organizacje publiczne mogą chronić zakres swoich uprawnień lub domagać się ich rozszerzenia, jak również mogą dążyć do nieuzasadnionej maksymalizacji budżetów związanych z realizacją polityki publicznej cieszącej się poparciem określonej grupy społecznej. Ten

w teorii prawa. Wspomina się jedynie o dwóch odmiennych podejściach do tego zagadnienia. Reprezentantem jednego z nich jest H.L.A. Hart, który uważa, że zakres władzy dyskrejonalnej, który posiadają sędziowie jest znaczny. Przeciwny pogląd wyznaje R.M. Dworkin. Szerzej zob. Hart (1961), Dworkin (1978).

<sup>9</sup> W artykule, ze względu na ulokowanie jego przedmiotu w sferze rozważań politologicznych, świadomie pominięto szerszą prezentację podejścia do tego zjawiska

sposób legitymizowania zamiarów czy działań organizacji publicznych jest na ogół bardzo skuteczny. Podstawową przyczyną są wysokie koszty polityczne kwestionowania działań, na rzecz których instytucje publiczne pozyskały poparcie wpływowych grup społecznych<sup>10</sup>.

## 5. Możliwości pogodzenia biurokracji i demokracji

Zagadnienie pogodzenia rozbieżnych wartości i racjonalności leżących u podstaw demokracji i biurokracji to sedno problemu określanego mianem dylematu biurokracji. „To, co naukowcy określają mianem „dylematu biurokracji”, jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed nowożytnymi demokracjami przedstawicielskimi” (Etzioni-Halvey 1983, s. 21).

Istotą tego dylematu jest trudność w znalezieniu instytucjonalnego *modus operandi*, który w sposób pozytywny mógłby integrować te odmienne racjonalności, prowadząc do zachowania technicznej sprawności administracji przy jednoczesnym zapewnieniu jej politycznej odpowiedzialności (Aberbach, Putnam, Rockman 1981).

Dylemat ten w równej mierze lokuje się zarówno w sferze rozważań teoretycznych poświęconych demokratycznemu sprawowaniu władzy, jak i w praktyce jej wykonywania. Jest on potęgowany, o czym już częściowo była mowa, przez coraz częściej występujące zjawisko nakładania się na siebie ról politycznych i administracyjnych.

Celowość i konieczność poszukiwania kompromisu pomiędzy demokracją przedstawicielską a biurokracją jest oczywista. Z jednej strony działania tej ostatniej niosą ze sobą potencjalne zagrożenie dla porządku demokratycznego. Z drugiej zaś strony jest ona niezbędna dla jego istnienia. Poszukiwania te, jak się wydaje, powinny zmierzać nie w kierunku zasadniczej zmiany racjonalności biurokratycznej, lecz ku jej ponownemu zintegrowaniu z zasadami demokratycznego rządzenia. Warto przy tym mieć na uwadze, że pogodzenie etosu biurokratycznego opartego na racjonalności instrumentalnej,

z etosem demokratycznym opartym na racjonalności substancjalnej jest przedsięwzięciem niezwykle złożonym.

Spośród wielu podejść konceptualnych aspirujących do poszukiwania wspomnianego powyżej *modus operandi*, za szczególnie wpływowe uznać można: etyczny model administracji, teorię biurokracji reprezentatywnej, teorię komunikacji oraz teorię suwerena-pełnomocnika. Szczególnie interesująco jawią się trzy ostatnie – one też, w sposób skrótowy, zostały poniżej zarysowane.

Podstawą dla teorii komunikacyjnej J. Habermasa jest dokonanie rozróżnienia na dwa podstawowe typy działań. Pierwszy z nich opiera się na wiedzy technicznie użytecznej, a na jej podstawie dokonuje się oceny i podejmuje decyzje. Działanie to Habermas określa jako działanie celowo-racjonalne. Drugi typ działania polega na interakcjach społecznych dokonywanych za pomocą języka lub innych znaczących symboli. Jego istotą jest wypracowanie porozumienia wchodzących w interakcje społeczne (jednostek/osób). Działanie to określa on jako działanie komunikacyjne (Habermas 1999).

Posługując się tymi dwiema podstawowymi dla jego teorii kategoriami analitycznymi, Habermas wyjaśnia istotę zjawisk społecznych. W złożonej konstrukcji interakcji społecznych działania celowo-racjonalne zachodzą w świecie systemów, z kolei treścią wypełniającą świat życia są działania o charakterze komunikacyjnym. Zatem kategorią organizującą świat systemów jest racjonalność instrumentalna, a porządek świata życia określa racjonalność komunikacyjna (Habermas 2002).

Habermas zauważa, że systemy działań celowo-racjonalnych i racjonalność instrumentalna stają się podstawową kategorią organizującą nie tylko wymiar systemów, lecz także wymiar świata życia. Z takiego toku rozumowania Habermas wyprowadza twierdzenie o kolonizacji świata przez systemy, których istotą jest uprzedmiotowienie i instrumentalizacja (w rozumieniu racjonalności technicznej) życia publicznego (Morawski 2000). Jako remedium Habermas proponuje dyskurs, pojmowany przez niego jako swoisty model interakcji społecznych zachodzących w sferze publicznej stanowiącej obszar pomiędzy systemami a światem życia.

<sup>10</sup> Należy jednak zastrzec, że równie często jak ten mechanizm występuje zjawisko „przechwytywania” organizacji publicznych, w szczególności przez silne, zorganizowane grupy interesu.

Druga ze wspomnianych powyżej teorii to koncepcja biurokracji reprezentatywnej<sup>11</sup>. Jedną z zasadniczych przesłanek wytyczających ramy konceptualne tej teorii było dążenie do ograniczenia zjawiska uznaniowego i arbitralnego traktowania obywateli przez instytucje publiczne<sup>12</sup>.

Wewnętrzne, dominujące wzorce kulturowe organizacji publicznych – na ogół określane jako zbiór wartości i postaw cechujących klasę średnią – tworzyły barierę komunikacyjną w relacjach z obywatelami. Jej przejawem było między innymi dokonywanie przez urzędników swoistej kategoryzacji obywateli na „swoich” i „nie swoich”. Sposobem na ograniczenie tego zjawiska, w opinii zwolenników tej teorii, miała stać się strukturyzacja polityki kadrowej prowadzonej przez instytucje publiczne. Jej podstawowym założeniem było przyjęcie parytetu kadrowego, polegające na zapewnieniu szerokiej reprezentacji społeczności lokalnej w strukturach instytucji publicznych obejmujących zakresem swojej jurysdykcji ową społeczność.

Wiara w możliwość ograniczenia arbitralności urzędniczej poprzez budowanie obywatelskiej administracji dzielącej wartości kulturowe i preferencje społeczne obywateli, na rzecz których działa, to istotny wyróżnik teorii biurokracji reprezentatywnej. Jej podstawa aksjologiczna jest osadzona w jednej z ustrojowych zasad demokracji, czyli równym dostępie obywateli do dóbr publicznych.

W rozważaniach nad poszukiwaniem sposobu wyeliminowania negatywnych skutków antagonizmu istniejącego w relacjach pomiędzy polityką a administracją, nie sposób pominąć teorii suwerena-pełnomocnika. Stanowi ona inspirację dla wielu nurtów badawczych, w tym również dla tego związanego z koegzystencją administracji i polityki oraz towarzyszących jej zjawisk. W tym ujęciu suweren to politycy wybrani przez obywateli w ramach demokratycznych mechanizmów kreowania elity politycznej.

<sup>11</sup> Termin ten po raz pierwszy wprowadzony został do literatury naukowej przez J.D. Kingsley. Istotny wkład w jej rozwój wnieśli m.in. D. Levitan, N. Long i P. Ripper oraz S. Krislov i D.H. Rosenbloom.

<sup>12</sup> W przypadku tego podejścia, dyskrecjonalność odnieszona była do relacji urzędników z szeroko rozumianymi mniejszościami (społecznymi, etnicznymi, narodowościowymi itp.).

Pełnomocnik to instytucje publiczne, wykonujące wolę suwerena.

Podstawą współdziałania suwerena i jego pełnomocnika jest umowa określająca wzajemne prawa, obowiązki, sposób ich wykonania oraz mechanizmy kontroli i nadzoru. Umowy ta ma przede wszystkim stworzyć instytucjonalne warunki dla realizacji woli suwerena w sposób przez niego uznany za pożądany. To jego oczekiwania i preferencje mają determinować działania pełnomocnika.

Gwarantem działania pełnomocnika w sposób zgodny z wolą suwerenna (opisaną w umowie) jest system bodźców, motywów (zarówno tych pozytywnych, jak i negatywnych) oraz sankcji. Sposób ich strukturyzacji powoduje, że działania pełnomocnika odpowiadające zawartości umowy przynoszą mu szeroko rozumiane korzyści (np. wzrost autonomii organizacyjnej, zwiększenie budżetu, wzrost liczby pracowników, wzrost prestiżu itp.). W przypadku podejmowania działań niezgodnych z treścią umowy pełnomocnik może odczuć dotkliwie tego konsekwencje (odwrotność przytoczonych powyżej korzyści).

Źródłem tej teorii leży przekonanie o konieczności wyeliminowania negatywnych konsekwencji (w tym nadmiernej dyskrecjonalności administracji publicznej i jej niskiej responsywności) wynikających z asymetrii w zakresie wiedzy, kompetencji i informacji w relacjach polityków i urzędników. W mniejszym stopniu rekomenduje się dokonanie tego poprzez intensyfikację działań nadzorczych nad administracją publiczną (zbyt wysokie koszty transakcyjne), w większym zaś zakresie wskazuje się na potrzebę budowania tożsamyh lub zbieżnych quasi instytucjonalnych interesów stron kontraktu. Przyjmuje się, że pozwoli to, z jednej strony, na zachowanie walorów wynikającej z technicznej racjonalności instytucji publicznych, z drugiej zaś strony zapewni ich wysoki poziom responsywności i rozważne stosowanie władzy uznaniowej.

Stwierdzenie, że w ramach wskazanych powyżej podejść udało się wypracować rozwiązanie powszechnie akceptowane i w pełni empirycznie zweryfikowane, byłoby nazbyt optymistyczne.

Podejmując próbę kategoryzowania ograniczeń przedstawionych powyżej teorii – w aspekcie ich spożytkowania dla potrzeb redefiniowania relacji pomiędzy polityką i administracją – nale-

ży rozpocząć od wskazania ich wysokiego poziomu generalizacji, tak w sferze wnioskowania na temat istoty władzy uznaniowej i determinantów jej kształtowania, jak i możliwych rozwiązań ograniczających jej negatywne konsekwencje.

Generalizacji tej towarzyszy również przyjmowanie nazbyt uproszczonych założeń, co skłania do ich kwestionowania. W tym kontekście można przywołać kilka założeń leżących u podstaw „teorii suweren-pełnomocnik”, w tym założenie o zgodności celów suwerena i pełnomocnika, postrzeganiu ich relacji w sposób abstrahujący od wielowymiarowego środowiska działania administracji czy też założenie dotyczące kosztów transakcyjnych związanych z nadzorem i kontrolą działań agentów<sup>13</sup>.

Problemem o charakterze implementacyjnym, związanym z możliwością wykorzystania przywoływanych rozważań konceptualnych w rzeczywistości społecznej jest wysoki poziom ich zmienności, często odnoszący się do założeń dla nich podstawowych. Przykładem może być teoria działania komunikacyjnego J. Habermasa, który w swoich późniejszych pracach znacznie zrewidował swoje rozumienie interakcji pomiędzy racjonalnością instrumentalną a racjonalnością komunikacyjną, dostrzegając ich wzajemne przenikanie się.

Ograniczeniem przedstawianych podejść jest również brak empirycznie zweryfikowanych argumentów, które jednoznacznie wskazywałyby na poprawność wnioskowania leżącego u ich podstaw. Do pewnego stopnia egzemplifikacje tego spostrzeżenia może stanowić teoria biurokracji reprezentatywnej. Jej wprowadzenie w administracji amerykańskiej znacznie przyczyniło się do ograniczenia arbitralności i nierównego traktowania obywateli. Z drugiej zaś strony wywołało niezamierzone skutki, np. obniżenie poziomu kompetencji urzędniczych czy też swoistego rodzaju „partykularizm reprezentatywny”.

Z pewnością jednak pomimo wspomnianych ograniczeń każda z zarysowanych powyżej teorii posiada istotne walory, które mogą stać się pod-

stawą dla prowadzenia dalszych studiów nad zjawiskiem władzy dyskrejonalnej i jej roli w demokratycznym systemie rządzenia. Konceptje te wytyczają szerokie i zróżnicowane spektra badawcze. Twórcza synteza postulatów w nich zawartych, ich weryfikacja na podstawie sformalizowanych modeli ekonometrycznych oraz ich osadzenie w rzeczywistości działania władzy publicznej to jedno z wielu możliwych podejść do dalszej analizy przedmiotu artykułu.

## 6. Zakończenie

Administracja publiczna w coraz większym stopniu jawi się jako dylemat. Z jednej strony trudno sobie wyobrazić istnienie demokracji bez niej. Z drugiej zaś strony jej immanentne cechy, jej zasoby, jak również instytucjonalne środowisko, w której działa, czynią z niej strukturę mogącą powodować erozję klasycznie pojmowanego porządku demokratycznego. W sposób szczególny uwaga ta może się odnosić do narastającego zjawiska rozszerzania zakresu władzy dyskrejonalnej – tak w sferze realizowania, jak i określania programów publicznych.

Zróżnicowane wartości i instrumentalności konstytuujące sposób działania tych dwóch metaporządków stają się coraz mniej spójne. Istotę zarysowanych powyżej relacji demokracja przedstawicielska–administracja publiczna trafnie charakteryzuje Luhmanowskie pojęcie dyferencjacji funkcjonalnej podsystemów społecznych i nabywanie przez nie cech autopojezytycznych (Luhmann 1995).

Podejmowane głównie na gruncie rozważań politycznych konceptualne próby zespalenia administracji i demokracji, wniosły wiele do debaty akademickiej. Jednak wciąż odczuwalna jest niemoc w przenoszeniu rozważań konceptualnych do działania administracji publicznej. Wciąż nasza wiedza na temat tego, w jakich warunkach administracja wykracza poza tradycyjnie przypisywane jej role, w jaki sposób wykorzystuje władzę dyskrejonalną i jakie są tego skutki, jest niepełna. Ograniczona jest również nasza wiedza, jak administracja reaguje na bodźce płynące ze środowiska politycznego oraz jaki jest rzeczywisty poziom skuteczności mechanizmów kontroli politycznej.

<sup>13</sup> Jednoznaczne przekonanie o możliwości monitorowania działań agentów przez mocodawców wyrażają np.: Breton, Wintrobe, McCubbins, Schwartz, Noll, Weingast Miller i Moe. Stanowisko przeciwne zajmują m.in. Banks, Weingast, Bendor, Taylor, Van Gaalen, Niskanen.

W przypadku większości badań prowadzonych nad władzą dyskrecyjną administracji przyjmuje się jej jednowymiarowe postrzeganie. Zakłada się, że zakres i charakter tego zjawiska jest determinowany jedynie poprzez polityków. Rolę administracji w tym procesie opisuje się jako relatywnie nieistotną i reaktywną. Przekonaniu takiemu przeczą jednak fakty i empiryczne obserwacje.

Kolejną cechą rozważań nad naturą władzy uznaniowej jest tendencja do jej rozumienia jako swoistego autonomicznego konstruktu badawczego analizowanego przez pryzmat jego interakcji ze sferą władzy politycznej. Towarzyszy temu, co poniekąd jest zrozumiałe, abstrahowanie od niezwykle złożonych i dynamicznych zjawisk następujących w jego otoczeniu. Zaletą tego podejścia jest możliwość uchwycenia części prawdziwości istotnych dla wykonywania władzy dyskrecyjnej. Z drugiej zaś strony to swoistego rodzaju zawężenie przedmiotu badania poprzez pominięcie innych czynników, skutkujące fragmentarycznością uzyskiwanej odpowiedzi.

Wydaje się, że powodem pewnego regresu w zakresie badań nad władzą dyskrecyjną i budowaniem empirycznie zweryfikowanych uogólnień eksplanacyjnych jest niski poziom wykorzystania metod ilościowo-statystycznych oraz metod ekonometrycznych. Ich pełniejsze zastosowanie mogłoby przyczynić się do zbudowania rzetelnej podstawy informacyjnej oraz pomóc w konstruowaniu modeli umożliwiających nie tylko wyjaśnianie *ex post* efektów wykonywania władzy uznaniowej, ale również ich prezentowanie w ujęciu *ex ante*.

Konceptualne i praktyczne implikacje związane z postrzeganiem administracji publicznej jako dylematu oraz zarysowane ograniczenia dotyczące jego analizy uzmysławiają skalę wyzwań, przed którymi stają badacze. Z drugiej zaś strony stanowią o jego badawczej atrakcyjności, w szczególności w odniesieniu do polskiej administracji publicznej, która przedmiotem systemowych badań w tym zakresie jeszcze nie była.

## Bibliografia

- Aberbach J., Putnam R., Rockman B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Boston: Harvard University Press.
- Aberbach J.D., Rockman B.A. (1988). „Mandates or mandarins? Control and discretion in the modern administrative state”, *Public Administration Review*, nr 48.
- Appleby P.H. (1952). *Morality and administration in democratic government*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Chapman B. (1959). *The Profession of Government*. London: Allen and Unwin.
- Campbell C. (1988). „Review Article: The Political Roles of Senior Government Official in Advanced Democracies”, *British Journal of Political Science*, nr 18.
- Coleman W., Atkinson M. (1985). „Bureaucrats nad Politicians in Canada”, *Comparative Political Studies*, nr 18.
- Dahl R.A. (1979). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl R.A. (1995). *Demokracja i jej krytycy*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Etzioni-Halvey E. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. Boston: Routledge and Kegan Paul.
- Finer H. (1941). „Administrative Responsibility in Democratic Society”, *Public Administration Review*, nr 1, przywołane za: Meier K.J., O'Toole L.J. (2006). „Essays on Reframing Bureaucracy”, *Public Administration Review*, t. 66.
- Friedrich C. (1940). „Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility”, w: C. Friedrich, E. Mason (red.), *Public Policy*. Harvard: Harvard University Press.
- Gulick L. (1937). „Science, Values, and Administration”, w: L. Gulick, L. Urwick (red.), *Papers in the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, przywołane za West W.F. (2005). „Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship”, *Policy Studies Journal. Urban*, t. 33.
- Habermas J. (1999). *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Habermas J. (2002). *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Harmon M. (1981). *Action theory for public administration*. New York: Longmans.

Hausner J. (2007). „Polityka a polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do ‘public governance’”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Morawski L. (2000). *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.

Klitgaard R. (2001). *Corruption busting in the Philippines*, Business World.

Krislov S. (1974). *Representative Bureaucracy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Krislov S., Rosenbloom D.H. (1981). *Representative Bureaucracy and the American Political System*. New York: Praeger.

Locke J. (1992). *Dwa traktaty o rządzie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Luhmann N. (1995). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.

Mayntz R., Derlien H.U. (1989). „Party Patronage and Politicization of the West Germany Administrative Elite 1970–1987 – Toward Hybridization?”, *Governance*, nr 2.

Peters G.B. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Ranson S., Stewart J. (1995). *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. New York: St. Martin Press, Inc.

Rosenbloom D.H. (1989). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (wyd. 2). New York: Random House.

Scott P.G. (1997). „Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Streetlevel Decision Making”, *Journal of Public Administration Research & Theory*.

Weber M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wilson W. (1887). „The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, nr 2, przywołane za Kelly T. (2004). „The Iron Cage: Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jurgen Habermas”, *Administration & Society*, t. 36, Beverly Hills.

## Bureaucracy as a dilemma

The aim of the article is to discuss the dilemma inherent in the operation of public administration in a democratic system of government by describing its political nature and the ensuing consequences. In particular, the article focuses on such aspects of the issue as are specifically related to the exercise of discretionary powers by the administration.

The increased strength of the *administrative state* leads to the need to re-define its relationships with the *democratic state* with reference to the ongoing process of taking over by the former of the political prerogatives of the latter in the absence of concomitant mechanisms of political accountability.

The article consists of five parts. The first one offers a presentation of the key concepts relevant to the matter under discussion, such as discretionary powers and the democratic system of government. The second part contains a survey of the basic arguments put forward by the proponents and opponents, respectively, of discretionary exercise of power by the officials. Next, discussed are the premises leading to asymmetric relationships between the *democratic state* and the *administrative state*. The next part of the study outlines the search for a compromise between the principles for democratic government and administrative rationality. The closing part of the article contains observations resulting from the analysis of the phenomenon of discretionary authority of administration and charts its both theoretical and practical implications.

