

Jerzy Supernat  
Instytut Nauk Administracyjnych  
Uniwersytet Wrocławski

### **Miejsce i znaczenie teorii w badaniu administracji publicznej**

Praktyka administracji publicznej jest tak stara jak stara jest cywilizacja, a jednocześnie warunkuje jej rozwój. Każda wielka epoka w historii ludzkości nie mogła się obejść bez określonych rozwiązań organizacyjnych, w których dzisiaj widzimy podstawowe cechy administracji publicznej<sup>1</sup>. W ujęciu M. Webera są to: 1) formalna władza prawomocna, której następstwem jest posłuszeństwo, 2) ustanowione w sposób zamierzony generalne przepisy i reguły, 3) wyodrębnione sfery indywidualnych kompetencji wymagające zróżnicowania zadań, specjalizacji oraz doświadczenia i/lub przygotowania zawodowego, 4) pogrupowanie osób w zespoły lub kategorie odpowiednio do specjalizacji, 5) koordynacja przez hierarchię, 6) ciągłość przez reguły i dokumenty, 7) organizacja odrębna od osób zajmujących stanowiska czy urzędy, 8) rozwój szczególnych i specyficznych technologii organizacyjnych<sup>2</sup>.

Zgoła inaczej przedstawia się sytuacja, jeżeli chodzi o teorię administracji publicznej. Formalne badanie administracji publicznej i opracowanie jej teorii jest stosunkowo nowe. W efekcie nauka administracji publicznej, jako odrębna, świadoma swojej tożsamości dyscyplina akademicka, jest ciągle młoda. Licząc od przełomowych prac swoich ojców założycieli: L. von Steina<sup>3</sup> w Europie i W. Wilsona<sup>4</sup> w Stanach Zjednoczonych, nauka administracji ma dwanaście dekad, czy – inaczej – cztery generacje. W kategoriach życia człowieka dopiero osiąga wiek dojrzały.

Nie brakuje przy tym wątpliwości, czy teorię administracji publicznej można traktować poważnie. Na przykład J.Q. Wilson w swoim encyklopedycznym opisie tego, co wiemy o administracji publicznej, twierdzi, że teoria interesuje go jedynie trochę, jako że pozwala zrozumieć biurokrację tylko w niewielkim stopniu. Pisze mianowicie: „Mam poważne wątpliwości, czy cokolwiek wartego nazwania »teorią organizacji« będzie kiedykolwiek istniało. Będziemy mieli teorie organizacji z reguły tak abstrakcyjne czy ogólne, że będą wyjaśniały raczej niewiele. Będziemy mieli interesujące wyjaśnienia, niektóre nawet poparte faktami, ale te z kolei będą częściowe i »ważne« tylko w danym miejscu i czasie. Wielu przedstawicieli nauki nie zgadza się ze mną. Życzę im powodzenia”<sup>5</sup>. Stanowisko J.Q. Wilsona można by zaakceptować, gdyby nasze współczesne rozumienie

administracji publicznej opierało się jedynie na prezentacji faktów ustalonych w badaniach, a tak przecież nie jest. Zatem wbrew stanowisku J.Q. Wilsona, podstawą rozumienia administracji publicznej jest teoria (tak naprawdę nie jedna, ale wiele). *Nota bene* sama praca J.Q. Wilsona stanowi istotny wkład w rozwój teorii administracji publicznej.

Ważniejsza wydaje się natomiast inna wątpliwość, którą można sprowadzić do pytania, czy w dziedzinie tak obszernej, praktycznej (stosowanej), wielowymiarowej i interdyscyplinarnej, jaką jest administracja publiczna, teoria może mieć znaczenie? Na tak sformułowane pytanie należy odpowiedzieć pozytywnie, i to w sposób jednoznaczny i stanowczy, jako że potrzeba większej koncepcyjnej jasności i teoretycznej niezawodności w badaniu administracji publicznej jest aż nadto oczywista. Rzecz jasna, w dziedzinie stosowanej, a taką jest administracja publiczna, zawsze istnieje pokusa, aby uznać, że do wdrożenia polityki publicznej wystarczą zdrowy rozsądek i mądrość życiowa. Nie ulega wątpliwości, że zdrowy rozsądek i mądrość życiowa są niezbędne do prowadzenia skutecznej polityki. Nie można jednak przyjąć, że są wystarczające, zwłaszcza wtedy, kiedy są słabo zdefiniowane, a czasami nawet w ogóle niezdefiniowane. Można też wskazać, że kilkadziesiąt lat temu zdrowy rozsądek podpowiadał centralizację i scentralizowaną administrację publiczną, traktując to jako skuteczne rozwiązanie różnych problemów społeczno-gospodarczych, natomiast dzisiaj zdrowy rozsądek podpowiada jako właściwy sposób radzenia sobie z różnymi problemami decentralizację (deregulację, prywatyzację, outsourcing, podejmowanie ryzyka, innowacyjność itd.).

Poza tym w ostatnich kilkadziesiąt latach nauka administracji rozwinęła bardziej systematyczne sposoby badania istoty funkcjonowania organizacji publicznych, zarządzania publicznego i realizacji polityk publicznych, co przyczyniło się do zwiększenia pewności (niezawodności) wiedzy administracyjnej. Funkcjonowanie administracji publicznej jest badane za pomocą ulepszonych koncepcyjnych, metodologicznych i teoretycznych narzędzi analitycznych. Narzędzia te pozwalają uzyskać wiedzę, która jest dostępna, narastająca i – przynajmniej w pewnym stopniu – powtarzalna. Badania aspirują do naukowości w znaczeniu formalnej racjonalności, dzięki której ustalenia i odkrycia jednej generacji stanowią fundament dla badań następnej generacji. Wiedza staje się w efekcie zbiorowa i kumulatywna. Powyższe nie znaczy, że rzeczywistość społeczna, której administracja publiczna jest częścią, nadaje się do formalnych naukowych aplikacji, jak to jest w przypadku świata fizycznego. Tak nie jest. Ale można twierdzić, że sztuka i nauka administracji publicznej powinny być postrzegane właśnie tak: jako sztuka i nauka. A zatem nauka (i sztuka) administracji jest definiowalna, opisywalna, powtarzalna i kumulatywna.

Zatrzymajmy się teraz nad warunkami użyteczności teorii administracji publicznej. Otóż użyteczność teorii administracji publicznej, tak jak każdej teorii, zależy od jej możliwości opisywania, wyjaśniania i przewidywania, czyli od realizacji wewnętrznych i zewnętrznych celów teorii.

Teoria, aby być użyteczna, powinna dokładnie opisywać zdarzenia czy zjawiska rzeczywistego świata, co następuje na pewnym poziomie abstrakcji (ponieważ większość ważnych zjawisk administracji publicznej jest złożona, ich teoretyczny opis jest najczęściej dość abstrakcyjny). Każdy opis wymaga od teoretyka podjęcia decyzji, które elementy w danym zjawisku należy wyróżnić i uwzględnić, a które pominąć. W efekcie każdy opis (model) jest zależny od okoliczności przeważających w czasie opisu i jest zniekształceniem rzeczywistości<sup>6</sup>.

Biorąc pod uwagę ograniczenia opisu, użyteczna teoria powinna wyjaśniać opisywane zjawiska. Wyjaśnienie może usprawiedliwić zniekształcenia rzeczywistości zawarte w opisie. Wyjaśnienie może uzasadnić, dlaczego teoretyk postrzega pewne czynniki w zdarzeniu czy zjawisku jako ważniejsze od pozostałych. Opis odpowiada na pytania, co się wydarzyło lub co się dzieje, ale nawet najlepszy opis tego, co się dzieje, może nie odpowiedzieć na równie ważne pytania: dlaczego coś się wydarzyło lub dlaczego coś się dzieje? Dlatego też w teorii administracji dopełnieniem elementów deskryptywnych powinny być elementy wyjaśniające: elementy deskryptywne pomagają nam widzieć, a elementy wyjaśniające pomagają nam rozumieć.

Użyteczna teoria powinna pomagać nam nie tylko widzieć i rozumieć zjawiska, ale także powinna nam pomagać je przewidywać. Chociaż w tym zakresie można zaobserwować zbyt daleko idące oczekiwania od teorii administracji publicznej. Jak wiadomo, administracja publiczna jest dziedziną praktyczną i stosowaną, a jednak niektórzy oczekują teorii, której zastosowanie niezawodnie przyniesie oczekiwany rezultat. Przewidywanie należy tymczasem z zasady rozumieć jako ukazanie prawidłowości, prawdopodobieństwa i możliwych rezultatów, a nie konkretnych i nieuniknionych następstw zastosowania określonej teorii. I nie jest to wcale mało. Możliwości przewidywania w odniesieniu do zjawisk o szerokim zasięgu, zachodzących w dłuższym przedziale czasu, mogą być naprawdę imponujące.

Jeszcze słowo o wspomnianej już ważnej kwestii szczegółowości (dokładności) i ogólności teorii administracji publicznej. Niewątpliwie większa szczegółowość w opisie i wyjaśnieniu zjawiska administracji publicznej zawsze dokonuje się kosztem ogólności. Im bardziej teoria jest dokładna czy kontekstualna, tym bardziej zmniejszają się jej możliwości wyjaśnienia szerokiego zakresu zdarzeń i – w konsekwencji – możliwości predykcji

podobnych zjawisk. Z kolei wielka teoria o szerokim zasięgu jest z reguły tak ogólna przez uproszczenia i założenia, że nie jest w stanie wyjaśnić niczego poza najbardziej oczywistymi zjawiskami (przychodzi tu na myśl ogólna teoria systemów). Teoria administracji publicznej powinna się zatem charakteryzować zarówno dokładnością i empirycznym bogactwem, jak i ogólnością.

Użyteczna teoria powinna dawać możliwość opisywania, wyjaśniania i przewidywania, ale co właściwie znaczy teoria, gdy mówimy o teorii administracji publicznej? Pomijając możliwe tutaj swobodne rozumienia tego terminu (choćby teorii w znaczeniu osobistej opinii), można wskazać trzy bardziej formalne rozumienia terminu „teoria”. Po pierwsze, tak jak w naukach przyrodniczych i fizycznych teoria oznacza rygorystyczne testowanie predyktywnych twierdzeń czy hipotez na podstawie obserwowalnych i porównywalnych danych. Po przetestowaniu i sprawdzeniu hipotezy te stanowią podstawę teorii, praw czy wyobrażeń rzeczywistości. W naukach przyrodniczych czy fizycznych teoria aspiruje do znacznej dokładności w przedstawianiu rzeczywistości, ponieważ klasyfikacja porządku w świecie fizycznym jest zaawansowana, podobnie jak możliwości poznawania i mierzenia zjawisk przyrodniczych. Dlatego pozytywistyczna, właściwa naukom przyrodniczym i fizycznym teoria często służy jako wysoce niezawodna wskazówka działania. W świecie społecznym, którego administracja publiczna jest częścią, problemy rozpoznawania prawidłowości, obmyślenia kategorii oraz mierzenia i porównywania zjawisk są dużo trudniejsze. Dlatego też cele teorii administracji publicznej są odmienne (trudno oczekiwać od niej doświadczalnie potwierdzonych uniwersalnych aksjomatów), a niektórzy powiedzieliby, że łatwiejsze.

Po drugie, teoria w naukach społecznych (i administracji publicznej) oznacza porządkowanie materiału faktycznego tak, aby uzyskać jasność przez definicje, pojęcia i metafory, które sprzyjają rozumieniu. Rozumienie to jest, przynajmniej w części, subiektywne, jako że zostało skonstruowane przez teoretyka. Teoria w tym znaczeniu jest oparta na rygorystycznej i intuicyjnej obserwacji zachowania społecznego, zachowania organizacyjnego, dynamiki instytucjonalnej, systemów i zachowań politycznych, wzorów komunikowania się, kultury organizacyjnej i narodowej itd. Teoria oparta na takiej obserwacji leży u podstaw wszystkich działań administracji publicznej, chociaż większość z nich nie wskazuje wyraźnie jakiejś konkretnej teorii jako swojej podstawy. Nie ulega jednak wątpliwości, że decyzje i działania administracji publicznej są oparte na fundamentalnych założeniach co do zachowania społecznego, prawidłowości ludzkiej współpracy, motywów działania itp. Z tego właśnie powodu jednym z podstawowych zadań teorii administracji

publicznej jest wyjaśnianie i opisywanie założeń kierujących działaniem oraz wypracowanie kategorii, pojęć, definicji i metafor, które ułatwiają zrozumienie tych założeń.

Po trzecie, teorię administracji publicznej można postrzegać normatywnie, jako argument normatywny wskazujący, co powinno nastąpić, co jest dobre, najlepsze czy słuszne w praktyce działania administracji<sup>7</sup>. Tak rozumiana teoria tworzy pomost pomiędzy nauką administracji, naukami politycznymi i filozofią. Jak podkreśla D. Waldo, każda teoria administracji publicznej jest teorią polityki<sup>8</sup>. Praktyka administracyjna jest bowiem światem, w którym koszty i korzyści są alokowane między obywateli za pośrednictwem autorytetu (władzy) państwa i teoria administracji publicznej powinna „kierować” autorytatywną alokacją dóbr publicznych. *Nota bene* trzecie rozumienie teorii pozwala powiedzieć, że zadaniem teoretyka jest sformułowanie teorii, która opisuje i wyjaśnia obserwowane prawidłowości w zachowaniu, ale i ocenia normatywne implikacje zachowania.

Spośród tych trzech rozumień teorii przedstawiciele nauki administracji najczęściej przyjmują te, które leży na pograniczu drugiego i trzeciego. Odnośnie do pierwszego, czyli teorii doświadczalnej, toczy się w istocie spór dotyczący tego, czy w ogóle jest możliwa empiryczna niezawodna teoria administracji publicznej. W sporze tym można wyróżnić dwa stanowiska: klasyczne czy tradycyjne oraz naukowe czy behawioralne. Istota stanowiska tradycyjnego sprowadza się do tego, że administracja publiczna dotyczy celów i władzy w sposób odbiegający od tego, który jest właściwy naukom przyrodniczym. W świecie społecznym fakty mogą być wprawdzie mierzone, ale są one przejściowe. Dalej, w kwestiach zbiorowych celów i działań ludzkich, mądrość, intuicja i sądy (oceny) są wyjątkowo ważne, ale trudne do zmierzenia i zakwalifikowania i w konsekwencji wiele elementów administracji publicznej jest w istocie subiektywnych. Przedstawiciele stanowiska tradycyjnego podnoszą również, że zwolennicy stanowiska behawioralnego, w zakresie, w jakim ograniczają się do analizy tych zjawisk, które mogą być weryfikowane za pomocą znanych technik mierzenia, pozbawiają się niektórych z najważniejszych dostępnych obecnie narzędzi pozwalających badać istotę administracji publicznej. Kwestionując walor intuicyjnych przypuszczeń, sądów i mądrości, teoretycy przyjmujący wyłącznie behawioralną perspektywę mogą oddalać się od tego, co jest ważne w administracji publicznej. Argument ten zasługuje na szczególną uwagę, kiedy przychodzi do etyki i moralności w administracji publicznej. Tradycjoniści twierdzą, że stając się bardziej naukowa (w pozytywistycznym sensie), nauka administracji publicznej uchyla się od wielkiej kwestii dobra i zła. Ich zdaniem uporządkowane modele behawiorystów są słuszne tylko pozornie.

Dla odmiany podejście behawioralne przyjmuje stanowisko pozytywistów, zgodnie z którym działanie ludzkie ujawnia wystarczająco dużo prawidłowości i porządku, aby usprawiedliwić rygorystyczne badanie, mierzenie, klasyfikację i opis tego porządku. Można to uzyskać albo przez oddzielenie faktów od wartości i budowanie teorii na faktach (pozytywizm logiczny), albo przez wyraźne zajmowanie się wartościami jako implikacjami teorii opartej na faktach. Zdaniem behawiorystów ich uproszczone modele oparte na jasnych założeniach służą rozwojowi eksperymentowania i uzyskiwaniu niezawodnych ustaleń. Odnośnie do sporu dotyczącego przyjmowanych przez nich założeń uważają, że może on tylko dobrze służyć teorii w dłuższym czasie. A jeżeli chodzi o kwestie etyki, moralności, mądrości i innych „niejasnych” pojęć, stanowisko behawiorystów jest takie, że te zmienne nie są poza zasięgiem doświadczalnie skonstruowanej teorii.

Spór pomiędzy podejściami tradycyjnym i behawioralnym do administracji publicznej jest dzisiaj pod wieloma względami zażegnany<sup>9</sup>. Obydwa stanowiska niewątpliwie trafnie uznają znaczenie obserwacji i kategoryzacji oraz centralne miejsce teorii jako odpowiedniego środka wyrażania rzeczywistości i „kierowania” działaniem. Teoria administracji publicznej oparta na analizie historycznej, badaniu instytucjonalnym i filozofii oraz teoria administracji publicznej oparta na analizie statystycznej i matematycznych modelach są postrzegane jako równie prawomocne. A takie „niejasne” zjawiska jak przywództwo czy zasady administracji publicznej są dzisiaj przedmiotem doświadczalnej analizy i doświadczalnie budowanej teorii.

Nauka administracji, w porównaniu z dorobkiem sprzed kilkudziesięciu lat właściwym czy to podejściu tradycyjnemu, czy to podejściu behawioralnemu, stała się dzisiaj dyscypliną bez porównania teoretycznie bogatszą. Ponieważ jedna dominująca teoria, intelektualna hegemonia, po prostu zubożyłaby naukę administracji, dzisiaj w obrębie nauki administracji mamy wiele silnych i ważnych teorii oraz wielu ważnych teoretyków, co można uznać za warunek *sine qua non* dla dziedziny tak stosowanej i interdyscyplinarnej, jaką jest administracja publiczna. Wybór teorii, które najbardziej przyczyniły się do rozwoju nauki administracji lub mogą ten rozwój wesprzeć w najbliższej przyszłości z racji ich heurystycznego potencjału, nie jest bezsporny, ale wydaje się, że na wyróżnienie i zwięzłą charakterystykę zasługują następujące teorie: 1) politycznej kontroli biurokracji, 2) polityki biurokratycznej, 3) instytucjonalna, 4) zarządzania publicznego, 5) postmodernistyczna, 6) decyzyjna, 7) wyboru racjonalnego oraz 8) *governance*.

1. Teoria (teorie) politycznej kontroli biurokracji dotyczy prostego pytania: czy biurokracja działa zgodnie z prawem i oczekiwaniami ustawodawcy? Pytanie to wyraża brak zaufania do koncentracji władzy leżącej u podstaw filozofii rządzenia, w szczególności

filozofii amerykańskiej. Filozofia ta, nie mówiąc już o bardziej ogólnych zasadach demokratycznych rządów, ulega zakwestionowaniu, jeżeli izolowanemu od urny wyborczej (niepochodzącemu z wyborów) i chronionemu przez mechanizmy służby cywilnej elementowi władzy wykonawczej pozwala się na samodzielną akumulację władzy politycznej i samodzielne korzystanie z niej. W konsekwencji teoria politycznej kontroli biurokracji przyjmuje za swój główny cel wyjaśnienie i pokazanie, jak można zagwarantować odpowiedzialność administracji i jej podporządkowanie instytucjom wyłonionym formalnie w demokratycznym procesie decyzyjnym. Cel ten wskazuje na główną trudność, wobec której stoją przedstawiciele teorii politycznej kontroli biurokracji: koncepcyjne i empiryczne rozdzielenie administracji od polityki.

Przyjęcie dychotomii: administracja–polityka daje teorii politycznej kontroli biurokracji, przynajmniej w jej tradycyjnej formie, znaczną ekonomię i elegancję. Uzyskuje się to przez ignorowanie kłopotliwych implikacji polityki dla administracji i oczyszczenie drogi dla konceptualizacji administracji w kategoriach technicznych, pozostawiając na uboczu kwestię ich zgodności z ustrojem demokratycznym. Tak długo, jak długo dychotomia ta zachowuje aktualność omawiana teoria ma dużą wartość eksplanacyjną: dostarcza wyczerpujących i dobrze uporządkowanych wyjaśnień administracji, które służą jako solidna podstawa działania. Problem polega oczywiście na tym, że od samego początku ten organizacyjny konstrukt administracji publicznej (dychotomia administracja–polityka) pozostaje w sprzeczności z rzeczywistością.

Z czysto teoretycznego punktu widzenia trzymanie się dychotomii administracja–polityka bardzo poważnie ułatwia systematyczne myślenie o administracji publicznej. Takie stanowisko ma jednak swoją cenę: niedokładne przedstawianie rzeczywistości w tej dychotomii pomniejsza opisowe, eksplikacyjne i predyktywne właściwości teorii politycznej kontroli biurokracji. Od czasu ukazania się prac D. Waldo<sup>10</sup> i H.A. Simona<sup>11</sup> pomijanie znaczenia polityki stało się w istocie niemożliwe dla każdego zaangażowanego w poważne badanie administracji. W szczególności D. Waldo przedstawił przekonującą argumentację, że na podstawowym poziomie administracja jest silną formą polityki i że każda próba rozdzielenia administracji od polityki jest skazana na niepowodzenie. Odbudowa muru granicznego między administracją i polityką, która mogłaby wytrzymać krytykę D. Waldo, jest nadzwyczajnym wyzwaniem.

Odpowiadając na to wyzwanie, doktryna unika ortodoksyjnej pomyłki przyjmowania prostego czystego rozdziału między administracją i polityką, dążąc w zamian do realistycznego wyjaśnienia faktycznych relacji pomiędzy administracją i polityką. Teoretycy

tacy jak J. Svára<sup>12</sup> przekonująco pokazują, że administracja wkracza na obszar polityki i na odwrót. Chociaż jednocześnie J. Svára wskazuje na obszary decyzyjne zdeterminowane przez administrację lub przez politykę. Ten złożony stosunek i relatywny wpływ sfery administracyjnej lub sfery politycznej wydaje się zdeterminowany, przynajmniej w części, przez strukturę organizacyjną oraz przewidziane w niej formalne (i nieformalne) role dla administracyjnych aktorów.

2. Teoria (teorie) polityki biurokratycznej rości swoje prawo do użyteczności przez przekonujące pokazanie intelektualnego ubóstwa dychotomii administracja–polityka. Odrzucając tę dychotomię, zwolennicy teorii polityki biurokratycznej świadomie usunęli zwornik wspierający intelektualną budowlę tradycyjnej nauki administracji, co doprowadziło do jej zawalenia się, w tym do upadku jej unifikującego paradygmatu. Pozostawiło to naukę administracji w sytuacji konieczności poszukiwania koncepcji własnego zdefiniowania i otworzyło drogę na jej teoretyczne skolonizowanie przez inne dyscypliny naukowe.

Zachwianie intelektualnymi fundamentami nauki administracji miało swoją korzyść: polityka została uznana za podstawowy składnik administracji i *vice versa*. Uznanie to mogło brzmieć jak dzwon pogrzebowy teoretycznej hegemonii w nauce administracji, ale jednocześnie przyniosło akceptację niektórych elementów, wcześniej przez długi czas ignorowanych (przynajmniej w teorii), administracyjnej rzeczywistości. Architektem ruchu polityki biurokratycznej był oczywiście D. Waldo<sup>13</sup>. Jego miazdząca krytyka nauki administracji pierwszej połowy XX wieku nie tylko ukazała podejrzaną założenia wspierające teorię administracji publicznej, ale także przekonująco ukazała fundamentalnie polityczną rolę administracji. W istocie D. Waldo sformułował twierdzenie, że intelektualną strukturę nauki administracji stanowi normatywna filozofia polityczna. Twierdzenie to sprawiło, że przedstawiciele nauki administracji nie mogli już dłużej pomijać zadziwiających złożoności polityki. Po D. Waldo głównym wyzwaniem dla nauki administracji stało się poszukiwanie sposobów pogodzenia autorytatywnej i hierarchicznej natury biurokracji z egalitarnymi wartościami demokracji. Każda teoria administracji, jak powiedział D. Waldo, musi być teorią polityki.

Teoretyczne zintegrowanie politycznej roli biurokracji okazało się nadzwyczajnym trudnym zadaniem. Główny sposób jego realizacji polega na traktowaniu biurokracji i biurokratów jako politycznych samodzielnych aktorów z wyraźnymi programami, którzy angażują się w przetargi i kompromisy prowadzące do politycznych decyzji. Właściwy jest on zarówno modelowi polityki biurokratycznej G. Allisona<sup>14</sup>, jak i teorii biurokracji



przedstawicielskiej. Niestety, obydwie te podejścia tylko częściowo realizują właściwe teorii cele: opisywania, wyjaśniania i przewidywania.

3. Teoria (teorie) instytucjonalna dotyczy organizacji i zarządzania wyodrębnionymi instytucjami publicznymi. Jej eksplanacyjny cel obejmuje stosunki między strukturą organizacyjną, powiązanymi z nią normami i regułami, procesem organizacyjnym, zachowaniami, wynikami i odpowiedzialnością organów publicznych. W nauce administracji termin „instytucja” odnosi się na ogół do organizacji publicznej, która może się odwołać do autorytetu (władzy) państwa, aby wymusić wykonanie swoich decyzji. W tym kontekście instytucje są rodzajowo definiowane jako społeczne konstrukty norm i reguł, które ograniczają zachowania jednostki i grupy. Instytucjonalizm obejmuje także idee wykonania, wyników i celowości.

W ramach tej ogólnej orientacji intelektualnej mieszczą się wielkie tematy teorii instytucjonalnej zorientowane na ustalenie tego, jak organizacja i jej struktura kształtują zachowania aktorów publicznych, a w szczególności jak zmiany strukturalne wpływają na podejmowanie decyzji, wdrażanie programów i wyniki. Jeżeli można mówić o czymś takim jak ogólna konkluzja badań instytucjonalnych, to jest ona następująca: wystarczy zmienić instytucję, jej normy i reguły, a nastąpi zmiana behawioralnych predyspozycji i wyników organu.

Teoria instytucjonalna jest oparta na założeniu, że zbiorowe wyniki i indywidualne zachowania są strukturalizowane przez instytucje. Jej dorobek jest interdyscyplinarny i obejmuje takie dziedziny, jak ekonomia, socjologia i nauki polityczne. Współczesny ton i ogólna orientacja teorii instytucjonalnej zostały sformułowane w dwóch pracach z 1989 roku autorstwa J.Q. Wilsona<sup>15</sup> oraz J. Marcha i J. Olsena<sup>16</sup>. Główny wkład obu tych prac polega na przekonującym pokazaniu ograniczeń teorii ekonomicznej i rynkowej w wyjaśnianiu zachowania instytucjonalnego. Chociaż wskazani autorzy nie odrzucili wprost wszystkich elementów teorii ekonomicznej i rynkowej, to wskrzesili tradycyjną dla nauki administracji problematykę hierarchii i zaszczepili w środowisku naukowym zainteresowanie kulturą organizacyjną. W efekcie stworzyli bardziej realistyczny obraz tego, jak instytucje publiczne kształtują interakcje jednostek i organizacji w ich politycznym, ekonomicznym, społecznym i technicznym otoczeniu.

Teoria instytucjonalna w różnych formach nadaje ton badaniom i studiom ważnym dla administracji publicznej. Między innymi w szczególny sposób wyznacza kierunki badań nad decentralizacją państwa. Dzieje się tak dlatego, że teoria instytucjonalna nie jest oparta na założeniach suwerenności i jurysdykcji i w miarę utraty ich znaczenia może pełnić funkcję

użytecznego sposobu organizacji myślenia o aktorach publicznych. Innymi słowy, jak znaczenie suwerenności i jurysdykcji ulega erozji w coraz bardziej podzielonym państwie, tak teoria instytucjonalna zachowuje zdolność wyjaśniania stosunków pomiędzy i w obrębie różnych jednostek administracyjnych, które tworzą zdecentralizowaną całość. W ten sposób daje spójne rozumienie ich powodzenia i skuteczności (lub ich braku) jako dostawców publicznych dóbr i usług.

4. Teoria (teorie) zarządzania publicznego ma u swych podstaw ruch naukowego zarządzania zapoczątkowany przez F.W. Taylora<sup>17</sup> ponad sto lat temu. Celem F.W. Taylora było zastosowanie nauki w (naukowym) zarządzaniu w sposób dosłowny, to znaczy rozłożenie zarządzania na jego najbardziej elementarne operacje i następnie ponowne ich złożenie na podstawie uniwersalnych zasad odkrytych i potwierdzonych przez metody naukowe. Odkrycie tych uniwersalnych zasad zarządzania było zadaniem, któremu nauka administracji poświęciła znaczną część wysiłków w pierwszych pięćdziesięciu latach swojego rozwoju.

Zasady zarządzania zostały uznane za przysłowia przez H.A. Simona<sup>18</sup>, który w ten sposób pozbawił naukowe zarządzanie jego tytułu do naukowości (*nota bene* wprawdzie H.A. Simon zakwestionował podejście oparte na zasadach, to jednak podzielał jego podstawowy cel: położyć fundamenty pod naukę administracji w ramach struktury pozytywistycznej). Niszcząca krytyka H.A. Simona nie tylko zdyskredytowała podejście oparte na zasadach, ale doprowadziła do generalnej utraty zainteresowania teorią zarządzania publicznego. Poszukując pozytywistycznego Graala, H.A. Simon i inni przedstawiciele nauki administracji podążali w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku w kierunku teorii wyboru racjonalnego i teorii decyzyjnej. Pozostawiło to obszar zarządzania publicznego otwarty na kolonizację przez socjologów, którzy korzystali ze sposobności, konstruując różne bardziej lub mniej twórcze struktury intelektualne dla studiowania zarządzania.

Zrządzeniem losu, pozytywistyczny program H.A. Simona spotkał los podobny nieco do losu Taylorowskiego ruchu naukowego zarządzania. Chodzi o to, że ani agenda F.W. Taylora, ani H.A. Simona nie rozporządza przekonującymi danymi wspierającymi aspirację do teorii w pozytywistycznym sensie: uniwersalne aksjomaty niezbędne dla prawdziwej nauki administracji wciąż wydają się być poza naszym zasięgiem. Niemniej jednak podejście oparte na zasadach jest w sposób godny uwagi użyteczne w realizacji drugiego i trzeciego z celów stawianych przed teorią. H. Fayolowi<sup>19</sup>, L. Gulickowi<sup>20</sup> czy D. McGregorowi<sup>21</sup> nie udało się wprawdzie sformułować uniwersalnych aksjomatów zarządzania, ale ich teoretyczne struktury okazały się praktyczne w sensie aplikacyjnym. Podejście oparte na zasadach

wielokrotnie jest użyteczną heurystyką dla formułowania celów zarządzania i kierowania działaniem.

Wkładu teorii publicznego zarządzania nie należy zatem niedoceniać. Można twierdzić, że prace naukowe z zakresu administracji publicznej znalazły największy stosowany wpływ właśnie w tej teorii. A poza tym w ostatnich dwóch dekadach podejście oparte na zasadach wkroczyło w nową złotą erę. Znaczna część tej ostatniej adoracji jest związana z pojawieniem się koncepcji nowego publicznego zarządzania (*New Public Management* – NPM), która skutecznie ponawia projekt sformułowania zasad<sup>22</sup> w nowym atrakcyjnym opakowaniu filozofii politycznej. Normatywne elementy NPM mogą oczywiście rodzić pewne wątpliwości: NPM jest blisko powiązana z konserwatywną ideologią polityczną i ma tendencję do zrównywania wartości korporacyjnych z wartościami demokratycznymi. Jednak nawet jeśli uznamy te wątpliwości, to należy przyznać, że podejście oparte na zasadach stale powraca pod nowymi nazwami i jest wykorzystywane w administracji publicznej jako ważna wskazówka działania. Samo to trwanie może sugerować, że teoria publicznego zarządzania zdaje ostateczny test stawiany teorii: jest (przynajmniej dla wielu) użyteczna.

5. Teoria (teorie) postmodernistyczna stanowi pod wieloma względami kulminację teoretycznej fragmentyzacji w nauce administracji, która rozpoczęła się wraz z atakiem na dychotomię administracja–polityka. Niewątpliwie zbałkanizowane struktury, jakie pojawiły się po złotej erze teoretycznej hegemonii (pomijając kwestię jej realności), dały fundamentom postmodernizmu w nauce administracji wrażenie ważności. Jest tak dlatego, że teoria postmodernistyczna odrzuca możliwość, że jakkolwiek paradygmat jest w stanie przynieść uniwersalne prawdy o jakimkolwiek zjawisku społecznym. Postmoderniści nie są zaskoczeni, że po ostatecznym odrzuceniu przez naukę administracji dychotomii administracja–polityka jako kamienia probierczego nauka administracji nie była w stanie zaproponować w zastępstwie czegoś równie uniwersalnego. Dla postmodernistów żadne uniwersalne zastępstwo, przynajmniej w pozytywistycznym sensie, nie jest tak naprawdę możliwe.

Teoria postmodernistyczna stanowi subiektywne podejście do badania zjawisk społecznych, które koncentruje się silnie na języku, kontekście interakcji ludzkich i społecznej konstrukcji rzeczywistości. Postmoderniści są przekonani, że nie ma uniwersalnych prawd, a zatem każde pytanie ma kilka możliwych odpowiedzi, z których każda jest równie ważna. Kiedy autorzy, tacy jak D.J. Farmer<sup>23</sup> oraz C.J. Fox i H.T. Miller<sup>24</sup>, przyjmują postmodernistyczny punkt widzenia do badania administracji publicznej, wyłania się przekonanie, że nie ma najlepszych czy uniwersalnych metod organizacji czy rozumienia

procesów administracyjnych. Co więcej, pomimo teoretycznego pluralizmu nauki administracji, dostępne w niej struktury intelektualne są dla postmodernistów zbyt ograniczone, także z powodu ograniczonych możliwości metody naukowej. Postmoderniści kwestionują aspiracje metody naukowej do stałej akumulacji wiedzy, a wraz z tymi wątpliwościami pojawiają się pytania o sposoby empirycznego badania administracji publicznej.

Perspektywa teorii postmodernistycznej niewątpliwie nie wzmacnia tradycyjnych kamieni węgielnych stosowanej nauki administracji, a w szczególności znaczenia autorytetu (władzy) i prawomocności hierarchicznych organizacji biurokratycznych z ich technokratycznymi ekspertami. Kwestionowanie przez postmodernistów tradycyjnego podejścia ma taką zaletę, że w nauce administracji pojawiły się nowe kierunki badawcze, wśród których feminizm i ruch w stronę bardziej interaktywnych form administracji są najbardziej znaczące.

7. Teoria (teorie) decyzyjna jest prawdopodobnie najbardziej dojrzałą i empirycznie potwierdzoną formalną teorią w nauce administracji. Może to być następstwem jej początków, które – podobnie jak początki teorii wyboru racjonalnego – wyraźnie wyrastają z dobrze rozwiniętych koncepcji racjonalności powiązanych z ekonomią neoklasyczną. Teoria decyzyjna nie jest jednakże po prostu koncepcją ekonomiczną zastosowaną w sektorze publicznym, lecz odrębnym modelem właściwym administracji publicznej.

Ojcem teorii decyzyjnej jest H.A. Simon, który sformułował jej podstawowe koncepcje i logikę w swojej klasycznej pracy *Administrative Behavior* z 1947 roku. W centrum argumentacji H.A. Simona znalazła się propozycja, zgodnie z którą podstawowym zadaniem każdej celowej organizacji jest odkrycie lub zdefiniowanie celów i podjęcie niezbędnych działań do ich realizacji. A ponieważ podejmowanie decyzji opisuje proces, który łączy środki organizacyjne z celami organizacji, więc podejmowanie decyzji jawi się jako jądro działalności administracyjnej i jego wyjaśnienie powinno być celem każdej prawdziwie naukowej teorii administracji<sup>25</sup>.

8. Teoria (teorie) wyboru racjonalnego (wyboru publicznego) jest oparta na przekonaniu, że podstawowe behawioralne założenie ekonomii neoklasycznej jest uniwersalne, czyli że racjonalny interes własny jest podstawowym motywem celowego działania. Na poziomie bardziej szczegółowym teoria wyboru racjonalnego ma dwa podstawowe założenia: 1) przeciętna jednostka kieruje się własnym interesem i dąży do maksymalizacji użyteczności. Oznacza to, że zna ona swoje preferencje (cele), może je uporządkować według ważności, a stojąc wobec zbioru dostępnych kierunków działania, stara

się osiągnąć swoje cele i wybiera te kierunki działania, które maksymalizują jej indywidualne korzyści i minimalizują jej indywidualne koszty. To preferowane połączenie korzyści i kosztów nazywa się funkcją użyteczności jednostki (*an individual's utility function*) i jednostka działa tak, aby maksymalizować użyteczność, chcąc zrealizować raczej więcej niż mniej swoich preferencji; 2) decyzje podejmują tylko jednostki, a nie grupy. W myśl tego założenia, znanego jako indywidualizm metodologiczny, wszystkie decyzje i działania grupowe są zbiorem decyzji i działań indywidualnych, a grupy nie mają żadnych własnych unikalnych właściwości.

Z tych prostych założeń przedstawiciele teorii wyboru racjonalnego sformułowali dedukcyjne obrazy zachowania biurokracyjnego, które nie mają sobie równych w nauce administracji z punktu widzenia ich wewnętrznej logicznej spójności i formalnej teoretycznej elegancji. Dzięki swoim preskryptywnym implikacjom teoria wyboru racjonalnego ma również wielki stosowany wpływ na praktykę administracji publicznej<sup>26</sup>.

9. *Governance*. W ostatnich czterech dekadach rządy przemysłowych państw demokratycznych poddały się rygorystycznej, a czasami bolesnej (samo)analizie, kwestionując swoje cele i sposoby ich osiągnięcia. W efekcie administracja stała się mniej hierarchiczna, mniej scentralizowana i bardziej gotowa do delegowania znaczącej części władzy sektorowi prywatnemu. Zmiany te zmusiły naukę administracji do przemyślenia i przebudowy swoich intelektualnych fundamentów. W rozczłonkowanym państwie, w którym świadczenie usług publicznych jest w coraz większym stopniu wykonywane przez sieci z niewielkim centralnym kierownictwem, intelektualne zasady, na których nauka administracji tradycyjnie polega – w szczególności nawiązujące do M. Webera modele biurokracji i zarządzania – tracą dużo ze swojej zdolności zbudowania spójnego eksplanacyjnego obrazu świata. Pojawienie się rozczłonkowanego czy pustego państwa stworzyło potrzebę nowych intelektualnych narzędzi w nauce administracji. *Governance* ukradkiem wkradło się do języka nauki administracji i utrwaliło swą pozycję synonimu administracji publicznej. Stojąc wobec nowej rzeczywistości administracyjnej, w której sieci współpracujących podmiotów i konkurencyjne siły rynkowe opisują sposoby świadczenia usług publicznych równie dobrze jak biurokracja i hierarchia, nauka administracji zdaje się stawać nauką, która ma za swój przedmiot *governance*. Należy jednak pamiętać, że *governance* zakłada definicję administracji publicznej odbiegającą od jej tradycyjnego rozumienia, mianowicie taką, która obejmuje różnorodność nietradycyjnych procesów i aktorów. Dzisiaj *governance* jest bardziej terminem opisującym zmieniającą się administrację publiczną niż spójną odrębną teorią. W każdym razie, stojąc wobec znaczącej zmiany przedmiotu swojego badania, nauka

administracji musi stworzyć nową intelektualną strukturę, aby wyjaśnić i zrozumieć tę zmianę i pomóc ocenić, jak te zmiany wpływają na świadczenie usług publicznych. *Governance* jest w pewnym sensie etykietą używaną do zrozumienia tych zmian i opisanie rodzących się struktur teoretycznych<sup>27</sup>.

\* \* \*

Przegląd wybranych współczesnych teorii administracji publicznej pozwala stwierdzić, że teoria administracji publicznej realizuje przede wszystkim dwa cele. Po pierwsze, pozwala zgromadzić fakty w spójną i eksplanacyjną całość. A po drugie, dostarcza perspektywy odnośnie do tego, co powinno zostać zrobione i formułuje wskazówki kierujące działaniem. O wszystkich zarysowanych teoriach można powiedzieć, że pomagają lepiej zrozumieć złożony świat administracji publicznej, wyjaśniając nie tylko co, ale i dlaczego administracja robi to, co robi. A niektóre z nich w znaczący sposób przyczyniły się do ukształtowania stosowanej praktyki administracji publicznej.

Mniej udane okazały się natomiast próby stworzenia teorii administracji publicznej w pozytywistycznym, naukowym sensie. Pomimo podejmowanych wysiłków, których najlepszym przykładem są teorie decyzyjna i wyboru racjonalnego, ciągle nie mamy administracyjnych odpowiedników prawa ostygnięcia czy prawa powszechnego ciężenia (czyli ciągle nie mamy nauki administracji w pozytywistycznym rozumieniu). Przypomnijmy, że zdaniem przedstawicieli teorii postmodernistycznej takie uniwersalne prawa znajdują się poza zasięgiem każdego wyjaśnienia zjawisk społecznych, co oznacza, że budowa teorii o pozytywistycznych aspiracjach jest skazana na niepowodzenie.

Mając w pamięci wcześniejsze uwagi, można sformułować dwa poglądy na teorię (teorie) w nauce administracji publicznej. Zgodnie z pierwszym, który utrwalił postmodernizm, nauka administracji przeżywa trudności, dążąc do określenia siebie i ciągle nie znajdując odpowiedniej „siły napędowej”. Brak ruchu naprzód występuje pomimo (czasami desperackich) prób skorzystania z jakiejś aktualnie modnej koncepcji intelektualnej w innych naukach społecznych. Natomiast zgodnie z drugim, który wydaje się bardziej wyważony i do przyjęcia, nauka administracji jest dziedziną intelektualną zaangażowaną w zdrową introspekcję, nieprzywiązaną do żadnych paradygmatycznych dogmatów, stale eksperymentującą z nowymi podejściami i zaczynającą formułować oryginalne sposoby myślenia o swoim przedmiocie badań. Podkreślić też należy, że teorie nauki administracji znajdują praktyczne zastosowanie, co oznacza zdawanie przez naukę testu użyteczności.

W ostatnim zdaniu należy powiedzieć, że teorie administracji publicznej nie są tak fragmentaryczne czy rozłączne, jak by się to mogło wydawać. Wiele zagadnień jest wspólnych dla co najmniej kilku teorii, co oznacza, że między teoriami administracji publicznej istnieją różnorodne powiązania.

<sup>1</sup> W kategoriach instytucjonalnych o administracji publicznej można mówić dopiero od epoki Oświecenia. Tak H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 11-12.

<sup>2</sup> Zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekł. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 161 i n.

<sup>3</sup> L. von Stein, *Verwaltungslehre*, Stuttgart 1865-1884.

<sup>4</sup> W. Wilson, *The Study of Public Administration*, „Political Science Quarterly” 1941, nr 56, s. 197 i n. Praca po raz pierwszy została opublikowana w 1887 r.

<sup>5</sup> J.Q. Wilson, *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York 1989, s. XI-XII.

<sup>6</sup> Zgodnie z często cytowanym, przypisywanym angielskiemu statystykowi G.E.P. Boxowi powiedzeniem: „Zasadniczo wszystkie modele są błędne, ale niektóre są użyteczne”.

<sup>7</sup> Na temat normatywnej (preskryptywnej) funkcji nauki administracji zob. E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2004, s. 18 i n. oraz 23 i n.

<sup>8</sup> Zob. D. Waldo, *The Administrative State*, Chandler, San Francisco 1946.

<sup>9</sup> Celowość pogodzenie tych dwóch perspektyw dobrze ujmuje następujący pogląd D.J. Singera: „Nauka nie zastąpi intuicji, a metodologiczny rygor nie zastąpi mądrości. Badanie, które jest tylko rygorystyczne może być rutynowe, mechaniczne, trywialne i o niewielkiej wartości teoretycznej. Z drugiej strony [...] brak rygorystycznej analizy powoduje, że nawet najbardziej operacyjne dane przedstawiają tylko niewielką wartość”, *idem, The Level of Analysis Problem in International Relations*, [w:] *The International System. Theoretical Essays*, ed. by K. Knorr, S. Verba, Princeton University Press 1961.

<sup>10</sup> Zob. D. Waldo, *op. cit.*

<sup>11</sup> Zob. H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press, New York 1947.

<sup>12</sup> Zob. J. Svava, *Dichotomy and Duality. Reconceptualizing the Relationships Between Policy and Administration in Council-Manager Cities*, [w:] *Ideal and Practice in Council-Manager Government*, ed. by G. Frederickson, International City/County Management Association 1994.

<sup>13</sup> Zob. D. Waldo, *op. cit.*

<sup>14</sup> Zob. G. Allison, *Essence of Decision*, Little, Brown and Company, Boston 1971.

<sup>15</sup> Zob. J.Q. Wilson, *op. cit.*

<sup>16</sup> J. March, J. Olsen, *Rediscovering Institutions*, The Free Press, New York 1989.

<sup>17</sup> Zob. F.W. Taylor, *Shop Management*, Transactions American Society of Mechanical Engineers 1903 oraz *idem, The Principles of Scientific Management*, Harper and Brothers Publishers, New York 1911.

<sup>18</sup> Zob. H.A. Simon, *op. cit.*

<sup>19</sup> Zob. H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, przekł. J.A. Teslar, Wydawnictwo Instytutu Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Poznań 1947.

<sup>20</sup> Zob. L. Gulick, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York 1937.

<sup>21</sup> Zob. D. McGregor, *The Human Side of Enterprise*, McGraw-Hill, New York 1961.

<sup>22</sup> Zob. D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading 1992. Polskie wydanie: *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. A. Jankowski, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 1994.

<sup>23</sup> Zob. D.J. Farmer, *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1995.

<sup>24</sup> Zob. C.J. Fox, H.T. Miller, *Postmodern Public Administration. Toward Discourse*, Sage Publications, Thousand Oaks 1995.

<sup>25</sup> Więcej J. Supernat, *Racjonalność i logika decyzji administracji*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, pod red. L. Zacharko, A. Matana i G. Łaszczycy, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 271 i n.

---

<sup>26</sup> Więcej J. Supernat, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, [w:] *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa Stryków 7-9 września 2008 r.*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Rzeszów 2008, s. 653 i n.

<sup>27</sup> Więcej J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1 (10), s. 5 i n.