

Jerzy Supernat  
Instytut Nauk Administracyjnych  
Uniwersytet Wrocławski

## **Teoria politycznej kontroli biurokracji** (zarys wykładu)

1. **Istota teorii politycznej kontroli biurokracji.** Pytanie podstawowe: Czy biurokracja jest podporządkowana prawu (ustawodawcy / pochodzącym z wyboru organom władzy wykonawczej)? Odpowiedź na to pytanie wymaga akceptacji jakiejś formy dychotomii polityka-administracja, a przynajmniej przyjęcia fundamentalnego **założenia** (drugie podstawowe założenie patrz punkt trzeci) istnienia znaczącej dystynkcji pomiędzy zjawiskami politycznym i administracyjnym w ustroju demokratycznym.

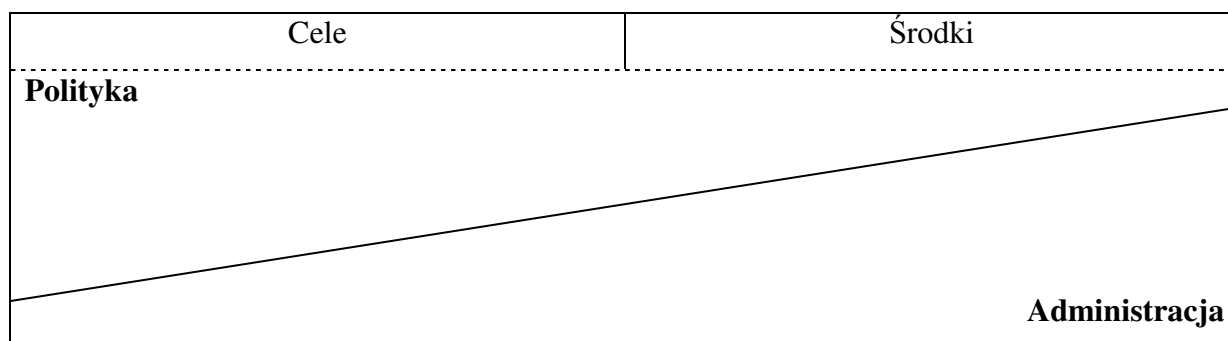
2. **Dychotomia polityka-administracja.** Dychotomia polityka-administracja sięga początków współczesnej administracji. W formacyjnym okresie Stanów Zjednoczonych dychotomia ta znajdowała wyraz w rozdziale władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Zwolennikami siły tych władz byli odpowiednio Thomas Jefferson i Alexander Hamilton. Również na szczeblach stanowym i lokalnym w USA dychotomia polityka-administracja znajdowała wyraz w strukturze władzy obejmującej władzę prawodawczą (*the city council*) i władzę wykonawczą (*the mayor*). Najbardziej formalną i sztywną wersję dychotomii polityka-administracja zaproponował Woodrow Wilson w swej słynnej pracy *The Study of Public Administration* z 1887 r., w której twierdził, że polityka nie powinna wnikać w administrację, a administracja nie powinna wkraczać w politykę. Dychotomia polityka-administracja była szeroko akceptowana w amerykańskiej nauce administracji aż do połowy XX wieku, kiedy to Dwight Waldo (tenże, *The Administrative State*, The Ronald Press Company, New York 1948) i Herbert A. Simon (tenże, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press, New York 1947) zakwestionowali ją, każdy z różnych zresztą powodów. Dla D. Waldo wszystkie działania administracji były w swej istocie polityczne, a dla H.A. Simona niemożliwe było empiryczne rozdzielenie polityki od administracji i *vice versa*. W konsekwencji w latach 50., 60. i 70. XX wieku przyjmowano, że dychotomia polityka-administracja nie istnieje. Później jednak w latach 80. XX wieku pojawiła się ponownie i stanowi dobrze utrwalony element teorii politycznej kontroli biurokracji.

3. **Drugie założenie, na którym oparta jest teoria politycznej kontroli biurokracji** (pierwsze założenie patrz punkt pierwszy), polega na tym, że w ustroju demokratycznym pochodzące z wyborów organy prawodawcze i organy wykonawcze (w USA prezydent, gubernatorzy i burmistrzowie) powinny kontrolować (kontrolować w amerykańskim rozumieniu) decyzje i działania mianowanych urzędników (głównie wchodzących w skład służby cywilnej). Przy czym kwestia formy i charakteru politycznej kontroli biurokracji jest od dawna przedmiotem sporu w amerykańskiej politologii. Dzisiaj spór ten znajduje klarowny wyraz w pracach Theodora J. Lowi'ego i Charlesa T. Goodsella. Zdaniem pierwszego niezbędna jest demokracja prawna (*juridical democracy*), w której przepisy i reguły są tak dokładne i ograniczające, że pozbawiają biurokrację swobody w wykonywaniu prawa (T.J. Lowi, *The End of Liberalism*, W.W. Norton & Company, New York 1979). Podczas gdy zdaniem drugiego znaczne uznanie biurokratyczne jest niezbędne dla uzyskania skutecznego i ludzkiego wykonania prawa (Ch.T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy. A Public Administration Polemic*, Chatham House, New Jersey 1983).

4. **Różnica pomiędzy polityką i administracją oraz kwestia kontroli biurokratycznej.** Różnica pomiędzy polityką i administracją w najprostszym klasycznym ujęciu W. Wilsona (patrz powyżej) i Franka J. Goodnowa (tenże, *Politics and Administration. A Study in Government*, Russell and Russell, New York 1900) wygląda następująco (idealny typ dychotomii):

Cele	Środki
<b>Polityka</b>	<b>Administracja</b>

W rzeczywistości, ponieważ biurokraci są często zaangażowani w kształtowanie polityki, a politycy czy funkcjonariusze pochodzący z wyboru angażują się w administrację, zamiast o dychotomii można mówić o **kontinuum polityka-administracja** (tak Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, The Free Press, New York 1961). Poniżej prosty model obrazujący realny typ „dychotomii”:



Model ten jasno pokazuje, że w ogólnym przypadku istnieje polityczna kontrola biurokracji. Wskazuje jednak także, że kontrola ta jest ograniczona i warunkowana, i że może być tak dużo biurokratycznej kontroli polityki, jak dużo jest politycznej kontroli administracji.

Przykład dychotomii w amerykańskim samorządzie terytorialnym (*the American council-manager form of city government*): James H. Svara, *Dichotomy and Duality. Reconceptualization the Relationships Between Policy and Administration in Council-Manager Cities*, w: *Ideal and Practice in Council-Manager Government*, ed. by H. George Frederickson, International City/County Management Association, Washington D.C. 1994. Z ustaleń Autora wynika, że istnieją cztery modele stosunków pomiędzy pochodzącą z wyborów radą i zawodowym menedżerem.

1. Dychotomia polityka-administracja. W tym wypadku mamy odbicie wczesnych teorii W. Wilsona i F.J. Goodnowa, a także logicznego pozytywizmu H.A. Simona i jego rozróżnienia pomiędzy faktami (administracją) i wartościami (polityką). Empiryczne uzasadnienie tego modelu jest jednak słabe.
2. Wkraczanie w politykę (przez biurokrację). Model ten ma mocne uzasadnienie empiryczne i trafnie obrazuje praktykę biurokratycznej kontroli w badanym kontekście.
3. Wnikanie w administrację (przez polityków). Model ten jest dobrym empirycznym odzwierciedleniem sytuacji, w której partnerem podatnego na wpływy i pasywnego menedżera są asertywni i opłacani radni.
4. Model współrówności (*elected official-administrator as co-equal*). Model ten jest zbliżony do modelu pierwszego, ale jednocześnie obrazuje założenia Nowego Publicznego Zarządzania i twierdzenie Ch.T. Goodsella, że administracja publiczna ma polityczną legitymację i etyczny obowiązek ochrony interesów osób niedostatecznie reprezentowanych, działania jako „agent” obywateli i administrowania sprawami miasta zgodnie z prawem, wskazówkami rady i biurokratycznymi

standardami efektywności i sprawiedliwości. Model ten dobrze opisuje praktykę, w której rada ogranicza się do ustalenia polityki i przyjęcia budżetu, a silny menedżer samodzielnie wykonuje politykę bez angażowania rady, kierując się własnymi profesjonalnymi standardami.

Chcąc bardziej dokładnie pokazać stosunki pomiędzy polityką i administracją J.H. Svava zaproponował jeszcze model składający się z czterech funkcji czy obszarów rządzenia: misja, polityka, administracja i zarządzanie. Model ten posłużył mu do pokazania zakresu zaangażowania odpowiednio rady i menedżera w każdym z tych czterech obszarów. Przypadek silnego menedżera nazwał modelem korporacyjnym (*corporate or board of directors model*). Przypadek przeciwny to model z dominacją rady (*council-dominant model / council control-of-bureaucracy model*). Dwa pozostałe przypadki to model aktywnej, ale niekonsekwentnej rady (*council incursion pattern*) oraz model paty pomiędzy asertywnym menedżerem i równie asertywną radą (*council-manager standoff*).

**5. Teorie przechwycenia** (*capture theories*). Ważną grupą teorii dotyczących kontroli biurokracji stanowią teorie przechwycenia biurokracji (administracji). Teorie te odnoszą się przede wszystkim do niezależnych organów regulacyjnych i procesu regulacji (jest rzeczą interesującą, że sugerują one, iż kontrola polityczna biurokracji nie jest niewystarczająca, lecz nadmierna). Administracyjna regulacja, realizując cele ekonomiczne i/lub pozaekonomiczne, powinna służyć interesowi publicznemu. Niestety nie zawsze tak się dzieje. W skrajnym przypadku dochodzi nawet do swoistego przechwycenia administracji (organu regulacyjnego) przez rynek (zainteresowaną grupę), który ma regulować, i w konsekwencji administracja działa jak jego protektor czy rzecznik, a nie kontroler. Najogólniej rzecz ujmując, dzieje się tak dlatego, że zainteresowana grupa funkcjonująca na rynku poddanym regulacji szybko się organizuje i aktywnie włącza w proces regulacyjny (mając dużo do stracenia lub zyskania, nie żałuje czasu i pieniędzy na lobbging itp.), podczas gdy społeczeństwo jest nieskuteczne, ponieważ ma problemy ze zbiorowym działaniem (regulację można postrzegać jako dobro publiczne i rozproszone jednostki liczą, że to inni podejmą trud działania i poniosą jego koszty). Przechwyceniu administracji (dominacji nad nią) przez rynek sprzyja jeszcze to, że skuteczność regulacyjnego działania administracji jest często uzależniona od gotowości podmiotów rynkowych do współpracy (na przykład administracja, mając ograniczone możliwości ustalenia stanu faktycznego w regulowanej dziedzinie, jest zmuszona sięgać do zasobów informacyjnych regulowanych podmiotów), co czasami wymusza kompromis. Nie

bez znaczenia jest także to, że regulowany rynek (działające w jego imieniu firmy lobbujące) zna kulturę regulacji (*regulatory culture*) i ma na ogół doskonałe rozeznanie w funkcjonowaniu administracji (bez porównania większe niż bardziej czy mniej zainteresowani regulacją poszczególni członkowie społeczeństwa).

Ogólnie można powiedzieć, że społeczna skuteczność regulacji (oceniana ze społecznego punktu widzenia treści regulacji) zależy od tego, jak jest postrzegany rozkład kosztów i korzyści projektowanej regulacji, co prowadzi do mobilizacji i aktywności w procesie regulacji całego społeczeństwa lub tylko poszczególnych grup i jednostek. James Q. Wilson wyróżnił w tym zakresie cztery możliwe polityki regulacji (tenże, *The Politics of Regulation*, Basic Books 1980):

1. Polityka większości (*majoritarian politics*). Polityki takiej można oczekiwać, kiedy korzyści i koszty regulacji są rozłożone bardzo szeroko: kiedy wszyscy lub większość spodziewa się skorzystać lub też kiedy wszyscy lub większość spodziewa się ponieść koszty. Sytuacja niemożności uniknięcia kosztów lub przechwycenia korzyści powoduje, że grupy interesu nie widzą sensu angażowania się w proces regulacji, co sprzyja orientacji większościowej.
2. Polityka grupy interesu (*interest-group politics*). Polityki takiej można oczekiwać, kiedy zarówno korzyści, jak i koszty regulacji są skoncentrowane. Jest tak, kiedy projektowana regulacja (na przykład dotycząca subsydiów) przyniesie korzyść stosunkowo niewielkiej grupie kosztem innej również niewielkiej grupy. W takiej sytuacji każda ze stron ma silny motyw do zorganizowania się i wywarcia wpływu na treść regulacji. Społeczeństwo z kolei, nawet jeżeli sympatyzuje raczej z jedną niż z drugą stroną, nie będąc bezpośrednio dotknięte takim czy innym rozwiązaniem, albo w ogóle nie angażuje się w proces regulacji, albo czyni to z dystansem.
3. Polityka klienta (*client politics*). Polityki takiej można oczekiwać, kiedy korzyści są skoncentrowane, a koszty rozłożone szeroko. Jeżeli regulacja może przynieść korzyść niewielkiej dobrze zorganizowanej grupie (*client group*), jest ona silnie motywowana do wywarcia wpływu (przez lobbując) na treść regulacji. Z kolei, ponieważ koszty jednostkowe regulacji są bardzo niskie, społeczeństwo nie organizuje się w celu podjęcia kontradziałania, a nawet nie przejawia większego zainteresowania projektowaną regulacją (być może nawet w ogóle o niej nie wie). Należy podkreślić, że polityka klientelizmu powoduje przyjęcie rozwiązań regulacyjnych prowadzących do rynku, na którym jedna (lub kilka) firma ma pozycję dominującą. Przyjmowaniu takich rozwiązań przeciwdziałają funkcjonowanie organizacji (stowarzyszeń), które

działają w imieniu i na rzecz społeczeństwa bez jego angażowania (*watchdog / public interest associations*).

4. Polityka przedsiębiorczego społecznika (*entrepreneurial politics*). Polityki takiej można oczekiwać, kiedy korzyść odniesie społeczeństwo czy większość kosztem niewielkiej grupy (niewielkiego segmentu rynku). Przykładem takiej polityki są regulacje służące ochronie czystości powietrza czy produkcji bardziej bezpiecznych samochodów. Ponieważ dotyczą one określone segmenty rynku, można by spodziewać się z ich strony energicznych działań uniemożliwiających przyjęcie określonych regulacji. A ponieważ jednocześnie bodźce oddziałujące na tych, którzy odniosą korzyść (być może niewielką) są relatywnie dużo słabsze od bodźców wpływających na tych, którzy poniosą koszty, może w ogóle dziwić, że dochodzi do przyjęcia regulacji przynoszącej korzyść społeczeństwu. Otóż dzieje się tak wówczas, kiedy zdecydowane działania podejmuje przedsiębiorcza osoba, która potrafi zmobilizować opinię publiczną (ujawniając na przykład jakieś skandaliczne praktyki), zepchnąć przeciwników regulacji do defensywy (oskarżając ich o przyczynianie się do degradacji środowiska czy śmierci kierowców) i odnieść projektowaną regulację do powszechnie akceptowanych wartości (czyste powietrze, bezpieczeństwo). Osoba taka działa za społeczeństwo i w jego imieniu, jednak w konkretnym przypadku zaangażowanie społeczeństwa jest nieznaczne i sprowadza się do ogólnego apelu czy oczekiwania, aby z pewnym problemem coś zrobić. Stąd dla skuteczności działania takiej osoby bardzo istotne jest zdobycie poparcia ze strony opiniotwórczych osób trzecich, które nie mają żadnych własnych interesów w projektowanej regulacji.

**6. Teorie responsywności wobec klienta** (*theories of client responsiveness*) / teorie przechwycenia przez klientów (*theories of client capture*). Zgodnie z tymi teoriami biurokraci na najniższych szczeblach bezpośrednio świadczący usługi publiczne postrzegają się przede wszystkim jako profesjonaliści służący klientom, a nie jako urzędnicy służący swoim politycznym panom. Stąd można powiedzieć, że zostali oni przechwyceni przez swoich klientów (dzieci w szkole, ofiary przestępstw czy inne kategorie osób potrzebujących pomocy). W klasycznej dla tych teorii pracy Michaela Lipsky'ego (tenże, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York 1980) znalazły się następujące ustalenia:

1. Zasoby są chronicznie niewystarczające.
2. Popyt na usługi ma tendencję do zwiększania się, aby zrównoważyć podaż.

3. Formułowane wobec organów cele i oczekiwania są niejasne, a nawet wewnętrznie sprzeczne.
4. Działania zorientowane na osiągnięcie celów są trudne do zmierzenia, a czasami nawet nie dają się zmierzyć.
5. Klienci są z reguły przymusowi i stąd najczęściej nie są postrzegani jako podstawowa biurokratyczna grupa odniesienia.
6. Biurokraci na pierwszej linii mają zwykle pewną swobodę czy uznanie w zakresie świadczonych przez nich usług.
7. W warunkach ograniczonych zasobów i wysokiego popytu biurokraci racjonują usługi.
8. Aby zapewnić większą przewidywalność strumienia zasobów, biurokraci na pierwszej linii oszczędnie gospodarują takimi pracowniczymi zasobami jak czas i energia.
9. Biurokraci na pierwszej linii kontrolują klientów przez utrzymywanie dystansu, autonomię, doświadczenie i symbole, redukując w ten sposób następstwa niepewności.
10. Biurokraci na pierwszej linii są często wyalienowani ze swojej pracy i przejawiają formy psychicznego wycofania.
11. Biurokraci na pierwszej linii należą z reguły do klasy średniej i racjonują swoje usługi opierając się na wartościach klasy średniej, takich jak praca i oszczędność.

Ustalenia M. Lipsky'ego wskazują, że niewystarczające zasoby plus niejasne lub sprzeczne cele „rodzą” biurokratów, którzy radzą sobie przez sprawowanie pewnej formy kontroli nad swoją pracą. Zatem ważnym pytaniem jest raczej nie to dotyczące (większego) zakresu politycznej kontroli biurokracji, lecz politycznego kierunku i politycznej treści tej kontroli.

7. **Teoria agencji** (*agency theory / principal-agent theory*). Teoria ta jest najpopularniejszą obecnie teorią politycznej kontroli biurokracji. W USA jest szeroko wykorzystywana do badania wpływu (federalnych) zwierzchników (w szczególności Kongresu i prezydenta) na ich agentów (służbę publiczną). Wyjściowe założenie tej teorii jest takie, że biurokracja jest albo poza kontrolą, albo bardzo trudna do kontroli. Założenie to pochodzi ze wczesnych ekonomicznych analiz biurokracji (zob. na przykład Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington D.C. 1965), traktujących biurokrację jak jednostkę lub firmę na rynku. Zgodnie z tym założeniem biurokracji właściwe

jest gromadzenie (chomikowanie) informacji prowadzące do asymetrii informacji, dążenie do autonomii oraz unikanie pracy.

Jedne z najnowszych ustaleń teorii agencji przedstawia praca: Dan B. Wood, Richard W. Waterman, *Bureaucratic Dynamics. The Role of Bureaucracy in Democracy*, Westview Press, Boulder 1994. Autorzy wskazują, że teoria agencji jest oparta na dychtomii polityka-administracja. Stosunek pomiędzy pochodzącymi z wyboru zwierzchnikami i służbą publiczną czy biurokratami (agentami) jest hierarchiczny i może być traktowany jako seria kontraktów czy transakcji pomiędzy nabywcą usług i dostarczycielem usług. W kontekście publicznym pochodzący z wyboru „nabywca” próbuje kształtować usługi zgodnie ze swoimi preferencjami za pomocą prawa, regulacji, kredytów, przesłuchań i wszystkich sposobów współzarządzania. Z kolei biurokratyczny „sprzedawca” usług, łączący zawodowe przygotowanie i doświadczenie, reaguje na prawo i stara się służyć swoim klientom. Teoria agencji jest w szczególności użyteczna jako sposób zrozumienia stosunku pomiędzy czasem, polityką i biurokracją: prawodawca starając się skierować biurokrację na preferowane przez siebie cele jest ograniczony przez **przeszłe** koalicje i przyjęte przez te koalicje prawo.

Z ważniejszych ustaleń teorii agencji, prezentowanych przez D.B. Wooda i R.W. Watermana, warto wyróżnić poniższe:

1. Biurokratyczna responsywność na kontrolę polityczną jest raczej normą niż wyjątkiem. Stopień biurokratycznej responsywności zależy od znacznej liczby czynników jak na przykład czasu czy współpracy pomiędzy Kongresem i prezydentem.
2. Ważne są polityczne mechanizmy kontrolne, a w szczególności prezydenckie nominacje, finansowe uprawnienia Kongresu, przesłuchania i skuteczność personelu Kongresu.
3. Liczy się organizacja. Organy pozostające w strukturze scentralizowanej są bardziej responsywne od organów niezależnych.
4. Wystąpienia czy oświadczenia prezydenta, podobnie jak liderów Kongresu, mają znaczenie (wywierają wpływ).

Jak biurokracja reaguje na polityczną kontrolę? Z dokonanego przez D.B. Wooda i R.W. Watermana przeglądu dorobku teorii agencji wynika, że mają tu miejsce dynamiczne stosunki dwukierunkowe, w których prawodawca sygnalizuje preferencje biurokratom, a biurokraci sygnalizują preferencje prawodawcy. Dalej zauważają: „zdaniem niektórych takie dwukierunkowe stosunki władzy są dowodem politycznej dysfunkcji, jako że biurokracja jest instytucją niepochodzącą z wyboru. Naszym zdaniem prawdziwe jest stanowisko



przeciwstawne. Jest rzeczą zdrową, że biurokracja korzysta ze swojej przewagi informacyjnej, aby lepiej informować zwierzchników albo w kwestiach polityki, albo o charakterze procesu biurokratycznego. Więcej, opór biurokratyczny wobec należycie wybranych polityków może w rzeczywistości być czasami bardziej spójny z demokracją i preferencjami publicznymi, aniżeli responsywność biurokratyczna. Obywatele i wiele grup stanowczo sprzeciwiało się deregulacji środowiska forsowanej przez Ronalda Reagana i jego otoczenie i tutaj biurokracja służyła jako ogranicznik władzy prezydenckiej” (s. 126).

8. **Uwagi końcowe.** Teorie politycznej kontroli biurokracji, zarówno te stare zapoczątkowane przez prace W. Wilsona, jak i najnowsze teorie agencji, są fundamentalne dla każdego głębszego rozumienia administracji publicznej. A pomimo tego ciągle w modzie jest powiedzenie, że nie istnieje dychotomia polityka-administracja, jakby takie stwierdzenie miało jakąś szczególną wartość. Jak wskazują teorie politycznej kontroli biurokracji rozdzielenie polityki i administracji jest kluczowe dla zrozumienia tego, jak polityka kontroluje biurokrację i jak biurokracja wpływa na politykę. Zatem błędem jest podchodzić do badania administracji publicznej wychodząc z założenia, że polityka i administracja są mniej więcej tą samą rzeczą. Wykład wskazuje, że liczne i zróżnicowane formy polityki oraz równie liczne i zróżnicowane formy administracji publicznej mogą, pomieszczone w jednym polu, wzbogacić rozwój weryfikowalnej teorii. W każdym razie teorie politycznej kontroli biurokracji należą do najbardziej trwałych i najbardziej eleganckich.