

Jerzy Supernat
Instytut Nauk Administracyjnych
Uniwersytet Wrocławski

Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego

Teoria wyboru racjonalnego (inaczej teoria wyboru publicznego) jest teorią ekonomii neoklasycznej zastosowaną w sektorze publicznym. Stawia sobie ona za cel przerwienie pomostu pomiędzy (mikro)ekonomią i polityką administracyjną, a charakteryzuje ją badanie decyzji i działań obywateli oraz urzędników tak, jak by to były decyzje i działania myślących o własnym interesie producentów i konsumentów. Podejście takie pozwala postrzegać sektor publiczny w kategoriach rynkowych, a ponadto oddaje do dyspozycji polityki administracyjnej dobrze rozwiniętą aparaturę badawczą teorii ekonomii¹.

Korzenie teorii wyboru racjonalnego sięgają najświetniejszej pracy w dziedzinie ekonomii wszech czasów, stanowiącej intelektualny fundament ekonomii neoklasycznej². W pracy tej A. Smith pokazał, że działania ludzi kierujących się swoim własnym interesem mogą, dzięki mechanizmowi „niewidzialnej ręki”, przynieść zbiorowe następstwa, które są korzystne dla całego społeczeństwa. Jest bowiem tak, że biznesmeni, nawet jeżeli są motywowani tylko przez chęć wzbogacenia się, aby osiągnąć zysk, muszą zaoferować produkty, które są lepsze i tańsze od produktów konkurentów. A produkty o wyższej jakości dostępne za niższą cenę są niewątpliwie korzystne dla każdego. Jeżeli zatem jest właśnie tak, to pojawia się myśl, że porządek społeczny i zbiorowe korzyści mogą być „produkowane” raczej przez mechanizmy rynkowe niż przez widzialną, scentralizowaną rękę rządu (i administracji). Wskazane elementy: kierujące się własnym interesem podmioty, konkurencja między producentami i relatywnie wolny rynek są właściwe dla ekonomii neoklasycznej i podstawowe dla teorii wyboru racjonalnego. I chociaż A. Smith nie sformułował teorii polityki administracyjnej, to był w pełni świadomy znaczenia swojej argumentacji dla sektora publicznego, co jest widoczne w treści formułowanych przez niego rad pod adresem rządu³.

Znane od dawna intelektualne podstawy teorii wyboru racjonalnego były w nauce administracji i w nauce polityki administracyjnej przez długi czas ignorowane. Dopiero w drugiej połowie XX wieku⁴ ekonomiści zaczęli dokonywać transferu swoich koncepcji do polityki, w tym do polityki administracyjnej⁵. Przełomowe okazały się zwłaszcza publikacje

A. Downsa⁶ oraz J.M. Buchanana i G. Tullocka⁷, jako że po ukazaniu się tych prac nie można już było dłużej ignorować znaczenia teorii ekonomii dla sektora publicznego.

Charakterystyczną cechą odróżniającą te opracowania od tradycyjnych podejść do administracji publicznej i polityki administracyjnej jest nacisk na racjonalnego, kierującego się własnym interesem aktora. W proponowanych koncepcjach świadomego obywatela i neutralnego kompetentnego urzędnika zastąpił racjonalny maksymalista. Tak jak to widział A. Smith, obywatele i urzędnicy mają się angażować w działalność publiczną nie z powodu swoich obywatelskich ideałów czy poświęcenia na rzecz dobra wspólnego, lecz z chęci przysporzenia sobie korzyści, czyli z powodów właściwych angażowaniu się w działalność gospodarczą.

Teoria wyboru racjonalnego jest zatem oparta na przekonaniu, że podstawowe behawioralne założenie paradygmatu ekonomii neoklasycznej jest uniwersalne: siłą napędową wszystkich prywatnych i publicznych decyzji i działań jest własny interes. Od takiego punktu wyjściowego dzieli nas tylko mały krok do pojęcia rynku usług publicznych, na którym obywatel-konsument stara się zakupić najbardziej preferowane przez siebie dobra i usługi publiczne, a producentami tych dóbr i usług są konkurujące ze sobą organizacje, których własny interes każe im odpowiedzieć najbardziej efektywnie na popyt ze strony konsumentów. Taki punkt widzenia jest oczywiście sprzeczny z ortodoksyjnym spojrzeniem na administrację publiczną, zgodnie z którym w skład administracji wchodzi biurokratyczne scentralizowane organizacje, które mają wykonywać wolę reprezentatywnych instytucji demokratycznych, a nie reagować na popyt ze strony konsumentów.

Teoria wyboru racjonalnego, stanowiąc poważne wyzwanie dla tradycyjnego myślenia o administracji publicznej, ma zaskakująco proste podstawy teoretyczne. W koncepcji J.M. Buchanana i G. Tullocka pojawiają się tylko dwa – chociaż kluczowe – założenia. Zgodnie z pierwszym, 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 w obliczu 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 – zdaniem J.M. Buchanana i G. Tullocka – jednostka działa tak, aby maksymalizować użyteczność, chcąc zrealizować raczej więcej niż mniej swoich preferencji. Zgodnie z drugim, decyzje podejmują tylko jednostki, a nie grupy. W myśl tego założenia, znanego jako indywidualizm metodologiczny⁸, decyzje grupowe są zbiorem wyborów indywidualnych, a nie szczególną

właściwością grupy. Budując podstawy teorii wyboru racjonalnego, J.M. Buchanan i G. Tullock wskazali jednoznacznie na znaczenie indywidualizmu metodologicznego:

„Wychodzimy z założenia, że wyboru dokonuje tylko jednostka, i że racjonalne zachowanie [...] może być sensownie badane tylko jako działanie indywidualne”⁹.

Z tych prostych założeń przedstawiciele teorii wyboru racjonalnego skonstruowali w dedukcyjny sposób całe teorie indywidualnych i organizacyjnych zachowań, które wpływają w szerokim zakresie na praktykę oraz teorię administracji publicznej. Wpływ ten jest widoczny zwłaszcza w trzech dziedzinach. Po pierwsze, w obszarze zachowań organizacyjnych. Teoria wyboru racjonalnego oferuje tutaj ogólną strukturę pozwalającą odpowiedzieć na pytanie, dlaczego organizacje biurokratyczne i ich członkowie robią to, co robią. Po drugie, w obszarze dostarczania dóbr i usług publicznych. Tutaj teoria wyboru racjonalnego oferuje wyjaśnienie tego, jak dobra i usługi publiczne są produkowane i konsumowane, aby następnie na tej podstawie zaproponować reformy sektora publicznego, całkowicie odmienne od założeń i dyrektyw tradycyjnej nauki administracji. Wreszcie, po trzecie, w postaci apelu o nową administracyjną ortodoksję. Dla zwolenników teorii wyboru racjonalnego jest ona naturalnym sukcesorem administracyjnych idei M. Webera i W. Wilsona. Przy czym, zdaniem niektórych, teoria wyboru racjonalnego nie jest jedynie teorią opisową, mówiącą, jak jest, ale także teorią normatywną, mówiącą, jak powinno być (a ściślej: jak powinno by być). Jako teoria normatywna ma ona stanowić zwornik zaproponowanej przez A. Smitha koncepcji ekonomii oraz sformułowanej przez J. Madisona i A. Hamiltona teorii demokracji¹⁰. *Nota bene*, przy takim ujęciu może pretendować do materializacji wizji rozwoju nauki administracji autorstwa D. Waldo i J.M. Gausa, zgodnie z którą rozwój ten może następować tylko wtedy, kiedy teoria administracji stanie się teorią polityczną.

Jednym z najwcześniejszych i najdalej sięgających następstw teorii wyboru racjonalnego jest wyjaśnienie zachowań urzędników i funkcjonowania organizacji biurokratycznych. Przekształcenie teorii wyboru racjonalnego w model zachowania organizacyjnego, który zakwestionował tradycyjne naukowe spojrzenie na biurokrację, zawdzięczamy przede wszystkim pracom G. Tullocka¹¹, A. Downsa¹² i W. Niskanena¹³. Każdy z tych autorów, wychodząc z podstawowych założeń teorii wyboru racjonalnego, przyjmuje hipotezę, że funkcjonowanie biurokracji można zrozumieć tylko przez przypisanie urzędnikom kierowania się własnym interesem i dążenia do maksymalizacji użyteczności. W dużym zakresie autorzy ci korzystają także z Weberowskiego obrazu dojrzałej biurokracji, w szczególności jako organizacji dysponującej przewagą informacyjną nad swoimi

politycznymi zwierzchnikami. Takie punkty wyjścia prowadzą G. Tullocka, A. Downsa i W. Niskanena do obrazu urzędników, który daleko odbiega od obrazu neutralnych, kompetentnych wykonawców, dominującego w tradycyjnych teoriach nauki administracji.

Starając się wyjaśnić, jak wyglądałaby biurokracja, gdyby urzędnicy kierowali się własnym interesem i dążyli do maksymalizacji użyteczności, G. Tullock przyjął, że racjonalny, kierujący się własnym interesem biurokrata maksymalizuje użyteczność przez wspinanie się po szczeblach kariery i że kariera w opartym na ocenie zasług systemie administracji publicznej często zależy od pozytywnej rekomendacji przełożonych. W takiej sytuacji, zdaniem G. Tullocka, racjonalny biurokrata dąży do zadowolenia przełożonych i przedstawienia siebie w możliwie najlepszym świetle. W następstwie tego racjonalny urzędnik eksponuje te informacje, które są dla niego korzystne, a wstrzymuje przekazanie tych, czy nawet ukrywa te, które są dla niego niekorzystne. Takie zniekształcanie informacji powoduje oczywiście wiele problemów: przełożeni i politycy mają błędne opinie i oczekiwania odnośnie do funkcjonowania urzędu i jego możliwości, a ich zdolność zapewnienia odpowiedzialnego funkcjonowania administracji jest ograniczona¹⁴. Tradycyjna kierownicza reakcja na takie problemy w administracji publicznej polega na wprowadzeniu zmian w biurokratycznej strukturze organizacyjnej. Zdaniem G. Tullocka zmiany takie wprawdzie przekształcają środowisko instytucjonalne, ale są nieskuteczne, ponieważ tylko w niewielkim stopniu dotyczą indywidualnych motywów będących rzeczywistym źródłem problemów. Według niego angażowanie się urzędników w „biurokratyczną wolną przedsiębiorczość”, czyli dążenie do realizacji raczej własnych celów niż publicznej misji organizacji, prowadzi w skrajnych sytuacjach nawet do zaniku zewnętrznej politycznej kontroli organizacji biurokratycznych. *Nota bene*, formułowanie takiego obrazu organizacji administracyjnych w czasie, gdy rzeczywiste ich funkcjonowanie coraz bardziej odbiega od publicznej retoryki, dostarcza teoretycznego potwierdzenia szeroko rozpowszechnionego negatywnego postrzegania publicznych biurokracji.

Tylko nieco bardziej optymistyczna jest praca A. Downsa. Autor, wychodząc z założenia o racjonalności kierowania się własnym interesem, argumentuje, że wszystkim urzędnikom właściwy jest następujący zestaw behawioralnych skłonności: 1) urzędnicy są motywowani do zniekształcania informacji przekazywanej w górę hierarchii, aby służyła im samym i ich osobistym celom, 2) urzędnicy sprzyjają takiej polityce administracyjnej, jaka odpowiada ich własnym interesom i celom, 3) reakcja urzędników na wytyczne i polecenia przełożonych zależy od tego, jak te wytyczne i polecenia służą własnym interesom urzędników: jeżeli sprzyjają one ich indywidualnym interesom, stopień podporządkowania

jest wysoki, jeżeli nie – niski, 4) indywidualne cele urzędników wyznaczają zakres, w jakim poszukują oni odpowiedzialności, a także determinują wielkość tolerowanego ryzyka w poszukiwaniu odpowiedzialności i władzy¹⁵.

Analizując motywację kierujących się własnymi celami urzędników, A. Downs dążył do uwzględnienia znacznej liczby różnorodnych indywidualnych celów i systematycznie kwalifikował te cele w typy biurokratycznej osobowości, wyróżniając „wspinaczy”, „konserwatystów”, „fanatyków”, „advokatów” i „państwowców”¹⁶. Wspinacze to urzędnicy, którzy maksymalizują swoją władzę, dochód oraz prestiż. Charakteryzuje ich agresywne powiększanie zakresu zadań i odpowiedzialności, w szczególności przez przypisywanie swoim stanowiskom i urzędom nowych funkcji i kompetencji. W przeciwieństwie do nich konserwatyści to urzędnicy, którzy są zainteresowani maksymalizacją bezpieczeństwa i wygody i dlatego są skłonni raczej utrzymywać obecne funkcje i kompetencje, a nie dodawać dalsze. Fanatycy to urzędnicy motywowani do prowadzenia określonej polityki, nawet w obliczu poważnych przeszkód. Zdaniem A. Downsa fanatycy raczej nie nadają się na dobrych urzędników, jest zatem mało prawdopodobne, aby zajmowali wysokie stanowiska. Advokaci, podobnie jak fanatycy, zdecydowanie realizują ulubioną politykę, ale są bardziej otwarci na wpływ ze strony kolegów i przełożonych. Wreszcie państwowcy są typem urzędników, którzy dążą do realizacji interesu publicznego przez promowanie ogólnych celów politycznych.

Opierając się na powyższej typologii, a także uwzględniając kształtowanie indywidualnej motywacji przez strukturalne cechy biurokratycznych organizacji, A. Downs sformułował zbiór ogólnych praw dotyczących zachowań urzędników i biurokratycznych organizacji. Należą do nich między innymi „Prawo wzrastającej zachowawczości”, które mówi, że w dłuższym czasie urzędnicy stają się coraz bardziej konserwatywni, oraz „Prawo niedoskonałej kontroli”, zgodnie z którym im większa jest organizacja, tym słabsza jest kontrola sprawowana przez osoby na szczycie hierarchii nad działaniami osób znajdujących się na pośrednich i najniższym szczeblu organizacji¹⁷. Ustalenia i propozycje A. Downsa niewątpliwie wzbogaciły obraz administracji sformułowany przez G. Tullocka, ale nie zmieniły zasadniczo treści tego obrazu: racjonalny, kierujący się własnym interesem i maksymalizujący użyteczność urzędnik „tworzy” urzędy, które są ociążałe, trudne do kierowania i – w najlepszym przypadku – tylko częściowo zorientowane na interes publiczny, który powinien stanowić jądro ich misji.

G. Tullock i A. Downs przedstawili w swych pracach obraz biurokratycznych zachowań, który radykalnie odbiega od wcześniejszych ustaleń, ale tym, który tak naprawdę zapewnił teorii wyboru racjonalnego podstawową rolę w wyjaśnieniu zachowania

biurokratycznego, był W. Niskanen. Autor ten sformułował pierwszą formalną (opartą na rygorystycznym sformalizowanym języku matematyki) ekonomiczną teorię zachowania biurokratycznego. Centralną postacią teorii W. Niskanena, podobnie jak koncepcji G. Tullocka i A. Downsa, jest dążący do maksymalizacji użyteczności urzędnik. W. Niskanen poświęcił jednak znacznie więcej uwagi temu, co tak naprawdę urzędnicy starają się maksymalizować. Z ekonomicznych założeń teorii wyboru racjonalnego wynika, że dokonując wyboru i podejmując działania, jednostka dąży do maksymalizacji osobistej użyteczności. Takie stwierdzenie nie wyjaśnia jednak wszystkiego. W szczególności nie jest jasne, co składa się na osobistą użyteczność. W typowym operacyjnym ujęciu ekonomicznym, zgodnie z maksymą J.M. Buchanana i G. Tullocka, chodzi o „raczej więcej niż mniej”. Tak więc decyzje, które przynoszą więcej czegoś (zarobków, zysku czy okazji do konsumpcji), powinny zwiększać użyteczność. W. Niskanen dążył do rozciągnięcia tego sposobu rozumowania z pojedynczego podmiotu ekonomicznego na urzędnika przez zaproponowanie takich zmiennych, które mogłyby wejść w skład funkcji użyteczności tego drugiego. Zaliczył do nich wynagrodzenie, dochód dodatkowy, władzę, prestiż, przywileje, reputację publiczną i efekty działania danego urzędu¹⁸, przyjmując dalej, że większość z tych zmiennych jest związana z budżetem urzędu. W konsekwencji, jeżeli takie zmienne, jak wynagrodzenie, władza i prestiż są związane z ogólnym budżetem urzędu, racjonalny biurokrata powinien dążyć do maksymalizacji tego budżetu. Jednym słowem, W. Niskanen przyjął, że w przypadku urzędnika dobrym odpowiednikiem maksymalizacji użyteczności jest maksymalizacja budżetu.

Jednocześnie W. Niskanen twierdził, że nie wszyscy urzędnicy są motywowani przez względy finansowe czy osiągnięcie kolejnych szczebli kariery, ponieważ są też tacy, którzy chcą szczerze służyć i realizować interes publiczny. Jego zdaniem tacy urzędnicy napotykać jednak problem: „Urzędnik [...] nie jest ani wszechwiedzącym, ani suwerenem. Nie może zdobyć wszystkich informacji z jednej strony o preferencjach poszczególnych obywateli, a z drugiej o możliwościach administracji, bez których to informacji nie jest możliwe określenie interesu publicznego”¹⁹. Innymi słowy, urzędnicy mają różne wyobrażenia o tym, co stanowi interes publiczny i żaden urzędnik nie ma wszystkich informacji niezbędnych do przekonania innych, że właśnie jego wizja dobra wspólnego jest tą właściwą. Tak więc, chociaż W. Niskanen dopuszczał myśl, że niektórzy urzędnicy mogą być przesiąknięci duchem publicznym, był jednocześnie przekonany, że nie są oni w stanie skutecznie promować interesu publicznego. Jak pisał: „Nie jest możliwe, aby jakikolwiek urzędnik, niezależnie od swoich osobistych motywacji, mógł działać w interesie publicznym, a to z powodu

ograniczeń posiadanych przez niego informacji i z powodu konfliktu między interesami obywateli”²⁰. Inaczej rzecz ujmując, racjonalny urzędnik jest tak usytuowany, że może działać jedynie we własnym interesie, wszystko bowiem, co potrzebuje znać, to jego własne preferencje.

W. Niskanen postrzegał zatem biurokrację jako przybliżony odpowiednik organizacji biznesowej, a maksymalizację budżetu jako odpowiednik maksymalizacji zysku. W istocie W. Niskanen stworzył rynkową analogię, w której organizacje biurokratyczne były monopolistycznymi producentami usług publicznych, a organy prawodawcze – monopolistycznymi nabywcami. W tej analogii urzędnicy dążą do maksymalizacji swoich budżetów przez „sprzedaż” usług publicznych, a każda organizacja biurokratyczna ma „swoje” organy prawodawcze wysoce zainteresowane zapewnieniem znacznej liczby oferowanych usług. Zainteresowanie to wynika głównie z przesłanek wyborczych: organizacje biurokratyczne gwarantują korzyści w postaci kontraktów, stanowisk pracy i usług, które są ważne dla wyborców – organy prawodawcze chcą sobie przypisać te korzyści, aby zyskać przychyłność wyborców. Rynek z monopolistycznymi producentami i niewielką liczbą dominujących nabywców prowadzi jednak do przewidywalnych następstw w postaci nieefektywnej produkcji, a także podaży przewyższającej popyt. Aby zwalczyć te dysfunkcje, nieodłączne w przypadku produkcji usług publicznych, W. Niskanen proponował, aby finansowanie usług publicznych było zastrzeżone dla najniższego możliwego poziomu administracji publicznej i aby decyzje budżetowe były podejmowane w organach stanowiących większością dwóch trzecich głosów. Rozwiązanie takie miało ograniczyć wpływ monopolistycznych nabywców oraz lepiej połączyć podaż i popyt usług publicznych przez umiejscowienie producentów usług publicznych maksymalnie blisko ich nabywców.

Prace G. Tullocka, A. Downsa i W. Niskanena zyskały na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku zainteresowanie nie tyle dzięki swemu nowemu teoretycznemu podejściu do administracji publicznej, ile raczej dzięki temu, że ich konkluzje odpowiadały rozpowszechnionemu wówczas postrzeganiu biurokracji. W miarę tego jak po drugiej wojnie światowej sektor publiczny się rozrastał, społeczeństwa zaczęły kwestionować koszt i efektywność usług publicznych, a powszechny wówczas pogląd o nieskuteczności i nieekonomiczności biurokracji znalazł naukowe poparcie w pracach wskazanych autorów. Ich preskryptywne konkluzje: mniej biurokracji, mniej centralizacji, a więcej konkurencji w produkcji usług publicznych, stawiały administracyjną ortodoksję na głowie, ale w kręgach politycznych znalazły chętnych słuchaczy. Jednocześnie przedstawiciele ortodoksyjnych szkół nauki administracji wskazywali, że prace te są prawie

całkowicie teoretyczne, a ich preskryptywne konkluzje opierają się na niesprawdzonych założeniach i niepewnym materiale dowodowym. Z niektórymi z tych zarzutów zgodził się później W. Niskanen²¹, przyznając, że jego model maksymalizacji budżetu był niekompletny, a nawet, iż z pewnego ważnego punktu widzenia był błędny²². W szczególności przyznał, że zgromadzony przez trzydzieści lat materiał empiryczny wskazuje na to, że urzędnicy dążą nie tyle do maksymalizacji całościowego budżetu, ile do maksymalizacji budżetu uznaniowego. Ten drugi zdefiniował jako „różnicę pomiędzy całościowym budżetem i minimalnym kosztem »produkcji« wyniku oczekiwanego przez władzę polityczną”²³. Z punktu widzenia idei maksymalizacji budżetu różnica jest może subtelna, ale istotna: urzędnicy dążą raczej do maksymalizacji kontroli nad budżetem, a nie do maksymalizacji absolutnej wielkości budżetu. Oprócz tego przesunięcia w behawioralnych założeniach swojego modelu W. Niskanen uznał również, że we wcześniejszej pracy poważnie nie docenił roli organizacji politycznych w monitorowaniu biurokracji, która to kwestia ma *nota bene* nawet jeszcze większe znaczenie dla konkluzji prac G. Tullocka i A. Downsa. Ich teorie racjonalnego wyboru rysowały obraz politycznie silnej biurokracji, która w pewnych warunkach może działać prawie niezależnie, przedkładając własny interes nad jej publiczną misję. W terminologii G. Tullocka, kiedy biurokraci kierują się własnym interesem, organizacje biurokratyczne, zamiast służyć instytucjom demokratycznym, angażują się w „biurokratyczną wolną przedsiębiorczość”. Późniejsze empiryczne prace przyniosły jednak materiał, z którego jednoznacznie wynikało, że organizacje biurokratyczne są w wysokim stopniu odpowiedzialne zarówno przed swoimi politycznymi zwierzchnikami, jak i przed opinią publiczną²⁴. Nie musi to oznaczać, że organizacje te działają altruistycznie na rzecz interesu publicznego, ale wskazuje na większą liczbę ograniczeń (czasami – w przypadku urzędników przesiąkniętych misją publiczną– samoograniczeń) w działaniach kierujących się własnym interesem urzędników, niż uwzględniała teoria wyboru racjonalnego. Oprócz oczywistych ograniczeń nakładanych przez normy prawne można tu wskazać jeszcze na ograniczenia nakładane przez normy zawodowe czy etyczne²⁵, czy też na ograniczenia związane z istnieniem wielu motywacji grupowych, które to motywacje – *nota bene* – kwestionują indywidualizm metodologiczny.

Ogólnie można powiedzieć, że „rozciągnięcie” teorii wyboru racjonalnego na obszar zachowania organizacyjnego sprowokowało w nauce administracji długotrwałą debatę w kwestii motywów zachowania biurokratycznego. Debata ta nie została jeszcze rozstrzygnięta, ale jest już jasne, że prace poświęcone wyborowi racjonalnemu zmusiły przedstawicieli nauki administracji do spojrzenia na biurokrację w sposób radykalnie odmienny od przyjętego

wcześniej. Przy czym, chociaż teoria wyboru racjonalnego ma znaczny wpływ na badanie zachowania biurokratycznego, to jej największe teoretyczne i praktyczne implikacje wyrastają z badania zachowań obywateli. Chodzi o to, że urzędnicy i organizacje biurokratyczne stanowią jednak pewien problem dla teorii wyboru racjonalnego, jako że rynkowa analogia wydaje się nieco „naciągnięta”. W pracach G. Tullocka, A. Downs’a i W. Niskanena rola urzędnika jako nabywcy czy sprzedawcy nie jest spójna, nie jest także oczywiste, co jest przedmiotem wymiany oraz z kim i w jaki sposób do niej dochodzi. Rynkowa analogia staje się znacznie bardziej czytelna, kiedy teoria wyboru racjonalnego czyni przedmiotem swojego zainteresowania obywateli oraz dobra i usługi produkowane przez samorząd lokalny za pośrednictwem rozmaitych publicznych jednostek organizacyjnych. W strukturze wyboru racjonalnego obywatele konsumują dobra i usługi publiczne, a wzory i motywy ich konsumpcji można postrzegać jako przybliżony odpowiednik wzorów konsumpcji na jakimkolwiek typowym rynku. Ta analogia także nie jest oczywiście doskonała. Dobro publiczne jest z definicji niepodzielne, nie jest czymś, co mogłoby być wydzielone i dystrybuowane indywidualnie. Takie dobra jak czyste powietrze czy bezpieczeństwo wewnętrzne wymagają wiążących decyzji zbiorowych, a nie decyzji indywidualnych. Tradycyjnie są one uważane za narażone na niepowodzenia rynkowe – oznacza to, że wolne mechanizmy rynkowe, pozostawione same sobie, albo w ogóle nie zapewniają produkcji tych dóbr, albo nie zapewniają produkcji tych dóbr w odpowiedniej ilości i jakości. Z tego powodu uważa się, że produkcja dóbr publicznych powinna się znajdować pod kontrolą rządową. Stąd jest już tylko mały krok do administracyjnej ortodoksji: dobra i usługi publiczne mogą być dostarczane najbardziej skutecznie i ekonomicznie przez funkcjonalnie zorganizowane organy wyposażone w uprawnienia władcze. Takie rozwiązanie ma zapewnić powszechną dostępność ważnej usługi publicznej, a także uniknięcie powielania usług, uproszczenie kierownictwa i kontroli, co powinno zagwarantować efektywność i odpowiedzialność.

Powyższy sposób rozumowania ma jednak słaby punkt, jako że niektóre dobra i usługi znajdują się na „ziemi niczyjej” – pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym. Należą do nich na przykład usługi oświatowe i sanitarne, które są świadczone zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny. Prywatni kontraktorzy, a zatem wolny rynek, odgrywają pewną rolę w dostarczaniu nawet czystych dóbr publicznych, takich jak bezpieczeństwo zewnętrzne. Niejednoznaczna linia demarkacyjna pomiędzy dobrami publicznymi i prywatnymi zachęca do wysuwania argumentów, że mechanizmy używane do dostarczania tych drugich mogą odgrywać większą rolę w dostarczaniu tych pierwszych. Kiedy taka argumentacja jest wysuwana, dochodzi do czołowego zderzenia ortodoksyjnej nauki administracji z teorią

ekonomii. To, co M. Weber czy W. Wilson nazwaliby dobrze funkcjonującą biurokracją, A. Smith czy M. Friedman mogliby nazwać monopolem. Monopole są zaś nieresponsywnymi i niewydajnymi producentami usług, ponieważ, stosownie do aksjomatu o własnym interesie, nie mają żadnego powodu, aby być innymi. Konsument natomiast nie ma innej możliwości, jak dokonać zakupu oferowanego przez monopolistę dobra za monopolistyczną cenę, co przynosi same korzyści producentowi dóbr publicznych. Jeżeli, jak przyjmują G. Tullock, A. Downs i W. Niskanen, urzędnicy kierują się własnym interesem i organy publiczne są w rezultacie monopolistycznymi producentami dóbr i usług publicznych, obywatel-konsument robi zły interes ze scentralizowaną biurokracją wspieraną przez tradycyjną ortodoksyjną naukę administracji. Lepszym rozwiązaniem byłby rynek usług publicznych, gdzie zamiast jednego scentralizowanego organu z określoną jurysdykcją obywatele-konsumenci dysponowaliby przygotowaną przez wiele organów szeroką ofertą pakietów podatkowo-usługowych i mogliby się przenieść do miejsc, które najlepiej odpowiadają ich preferencjom. Konkurencja zmusiłaby liczne organy administracyjne do produkowania usług o wysokiej jakości po niskim koszcie, jako że w przeciwnym razie ich terytoria zostałyby opuszczone przez nabywców. Taki sposób rozumowania sugeruje, że dobra i usługi publiczne mogą być lepiej dostarczane nie przez scentralizowaną biurokrację, lecz przez mechanizmy konkurencyjnego rynku.

Powyższe argumenty sformułował po raz pierwszy C. Tiebout²⁶. Koncepcję swoją oparł, podobnie jak G. Tullock, A. Downs i W. Niskanen, na bliźniaczych założeniach o własnym interesie i indywidualizmie metodologicznym. W swojej pracy skupił się jednak nie na wewnętrznym funkcjonowaniu biurokracji, lecz na stosunkach pomiędzy obywatelami i organami publicznymi, odpowiednio jako konsumentami i producentami dóbr publicznych. C. Tiebout uważał, że gdyby mobilni obywatele mogli dokonywać zakupów najbardziej odpowiadających im kombinacji usług publicznych i powiązanych z nimi obciążeń podatkowych w wielu administracyjnych jednostkach terytorialnych, mógłby zostać stworzony konkurencyjny rynek usług publicznych. Jak ujął to C. Tiebout, mobilność sprawiłaby, że lokalne dobra publiczne stałyby się odpowiednikiem zakupów dokonywanych na klasycznym rynku. Gdyby obywatele-konsumenci poszukiwali preferowanych pakietów podatkowo-usługowych i zakupywali je, siły konkurencyjne zmusiłby producentów, to jest organy samorządowe i państwowe, do reakcji na preferencje obywateli²⁷. Rezultatem tego – przynajmniej w teorii – byłyby efektywnie produkowane usługi publiczne, które odzwierciedlałyby publiczny popyt na te usługi.

Należy zauważyć, że preskryptywna implikacja modelu C. Tiebouta stanowi dokładne przeciwieństwo podejścia ortodoksyjnego. Podstawowa hipoteza tego modelu i jego różnych modyfikacji głosi, że wiele organów konkurujących horyzontalnie i wertykalnie dostarcza usługi wyższej jakości za niższą cenę, które są bardziej dostosowane do preferencji obywateli, aniżeli jedna wszechmocna i wszechogarniająca biurokracja. Operacyjność tego modelu jest uwarunkowana, zdaniem C. Tiebouta, dwoma założeniami odnośnie do indywidualnych aktorów, które wykaczały poza te dotyczące racjonalnej maksymalizacji użyteczności. Po pierwsze, C. Tiebout zakłada, że obywatele są doskonale mobilni, w tym sensie, że mogą się z łatwością przenosić z jednej jednostki terytorialnej do innej (z jednej gminy do innej). Po drugie, model C. Tiebouta wymaga, aby obywatele byli doskonale poinformowani o pakietach podatkowo-usługowych oferowanych przez różne organy administracyjne (w różnych administracyjnych jednostkach terytorialnych). Oczywiście, przyjęcie takich założeń, warunkujących operacyjność modelu, wcale jeszcze nie oznacza istnienia takich warunków w rzeczywistości.

Hipoteza modelu C. Tiebouta przyczyniła się do pojawienia się znacznej liczby prac poświęconych rynkowym mechanizmom produkcji usług publicznych (w tym różnicom pomiędzy administracją policentryczną i monocentryczną)²⁸, które zatowarowały dyskusję nad tym modelem. Zwolennicy teorii wyboru racjonalnego argumentują, że postępując ostrożnie, można zbudować coś zbliżonego do konkurencyjnego rynku usług publicznych, co wszystkim przyniesie korzyści. Konkurencja na takim rynku ma bowiem spowodować, że organy publiczne odpowiedzą na oczekiwania obywateli-konsumentów i staną się efektywnymi producentami dóbr publicznych. Z kolei oponenti teorii wyboru racjonalnego podnoszą, że wiara w rynek jest naiwna i ignoruje rzeczywistość, jako że konkurencja rodzi zarówno zwycięzców, jak i przegranych. I jeżeli straty są akceptowalne w sektorze prywatnym, to kiedy na przykład z rynku wypada szkoła, przegranymi są nie tyle producenci, ile konsumenci usług, a przedmiotem straty nie jest po prostu okazja do konsumpcji, lecz część dobra wspólnego. Krytycy teorii wyboru racjonalnego podnoszą także, że liczba poinformowanych konsumentów jest zbyt mała, aby zapewnić funkcjonowanie konkurencyjnego rynku usług publicznych. Ich zdaniem prawdopodobnym rezultatem stworzenia takiego rynku nie jest zwiększenie efektywności, lecz ograniczenie równości, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z egalitarnymi wartościami demokracji.

Zdaniem niektórych zwolenników teorii wyboru racjonalnego stanowi ona wyzwanie dla tradycyjnej nauki administracji, która powinna uznać wybór racjonalny za swój podstawowy paradygmat. Teoria wyboru racjonalnego jest dla nich samodzielną normatywną

(i demokratyczną) teorią administracji. Stanowisko takie w sposób najmocniejszy i chyba najbardziej znany sformułował V. Ostrom²⁹. Podstawową tezę V. Ostroma jest to, że nauka administracji opiera się na konstrukcji teoretycznej, która jest w trakcie rozpadania się. Według V. Ostroma intelektualne fundamenty nauki administracji stanowią następujące propozycje autorstwa W. Wilsona: 1) w każdym ustroju jest, i zawsze będzie, dominujące centrum władzy, 2) im bardziej władza jest podzielona, tym bardziej staje się nieodpowiedzialna i trudna do kontroli, 3) struktura centrum władzy jest zdeterminowana przez strukturę konstytucji, 4) proces rządzenia można podzielić na dwa etapy: określenie woli państwa (polityka) i wykonanie woli państwa (administracja), 5) chociaż instytucje i procesy polityczne znacznie się różnią w różnych ustrojach, to ich administracje mają silne strukturalne podobieństwa, 6) dobrą administrację osiąga się przez właściwe hierarchiczne uporządkowanie profesjonalnych usług publicznych, 7) dobra administracja jest warunkiem koniecznym rozwoju społecznego dobrobytu³⁰. Zdaniem V. Ostroma propozycje te posłużyły do sformułowania paradygmatu, który ukonstytuował ortodoksyjną naukę administracji. Zgodnie z tym paradygmatem administracja może być analizowana niezależnie od polityki, a dobra administracja ma organizacyjną formę Weberowskiej biurokracji. Takie ortodoksyjne myślenie, jak zauważył V. Ostrom, zignorowało jednak niektóre lekcje zawarte w Weberowskiej koncepcji biurokracji. M. Weber niewątpliwie uważał biurokrację za technicznie najlepszą formę organizacji, jako że eksponowała kompetencje, profesjonalne doświadczenie, racjonalny podział pracy i standardowe procedury decyzyjne. Te rozwiązania, jako podstawa wykonywania woli państwa, wydawały się wartościową alternatywą dla klientelizmu, partyjniactwa i różnych politycznych konieczności. Jednakże, jak wskazał V. Ostrom, z teorii M. Webera wynikało także, że dojrzałe biurokracje stają się centralnymi instytucjami politycznymi, a nie tylko technicznie najlepszymi organami wykonawstwa. W pełni rozwinięta biurokracja korzysta z olbrzymiej informacyjnej przewagi nad swoimi politycznymi zwierzchnikami i trudno oczekiwać, że przewaga ta zostanie wykorzystana na rzecz interesu publicznego kosztem interesu biurokracji.

V. Ostrom argumentował, że przedstawiciele nauki administracji skoncentrowali się na technicznej wyższości organizacji biurokratycznej – przypisywanych jej zdolnościach do efektywnego produkowania dóbr publicznych – ignorując potencjalne negatywne następstwa dla systemu demokratycznego. A przecież, jak zauważył V. Ostrom, M. Weber opisywał także demokratyczną alternatywę dla biurokratycznej, czyli hierarchicznej i autorytarnej administracji. W ujęciu M. Webera w demokratycznej administracji: 1) przyjmuje się, że każdy ma kwalifikacje do uczestnictwa w prowadzeniu spraw publicznych (zakłada się, że

wszyscy obywatele, a nie tylko technokraci, mają niezbędną wiedzę i doświadczenie, aby uczestniczyć w podejmowaniu decyzji o tym, jaką politykę przyjąć i jak ją realizować), 2) w podejmowaniu ważnych decyzji uczestniczą zarówno wszyscy członkowie społeczeństwa, jak i wybrani przez nich przedstawiciele, 3) władza jest szeroko rozproszona, a nie skupiona w nadrzędnym centrum, 4) funkcjonariusze administracji są sługami społeczeństwa, a nie technokratyczną elitą panów (*public masters*). Spójność takiej demokratycznej administracji byłaby zagwarantowana przez policentryczny ustrój – ustrój z wieloma centrami władzy na wielu szczeblach³¹.

Nauka administracji odrzuciła taką koncepcję demokratycznej administracji jako niedającą się obronić teoretycznie i praktycznie (jej wysokie wymagania w zakresie wiedzy i partycypacji obywateli zostały uznane za nierealistyczne, a dyfuzja władzy miała osłabiać odpowiedzialność organów publicznych). Zamiast tego nauka administracji złączyła swój intelektualny los z założeniem W. Wilsona o tym, że odpowiedzialna władza musi być skoncentrowana i że efektywną administrację mamy raczej dzięki technicznym ekspertom zorganizowanym funkcjonalnie w biurokrację, aniżeli dzięki wielu sprzecznym i niejasnym sygnałom ze strony mas. Odpowiadając na taką argumentację, V. Ostrom wskazał, że jej intelektualne podpory zostały już skruszone. Zwłaszcza H.A. Simon³² i D. Waldo³³ tak dogłębnie podważyli założenia W. Wilsona (w szczególności to o dychotomii pomiędzy polityką i administracją), że te nie są już w stanie wspierać perspektywy ortodoksyjnej. W konsekwencji, jak argumentował V. Ostrom, nauka administracji znalazła się w niebezpiecznej pozycji: utraciła swój intelektualny ster i dryfuje narażona na niebezpieczeństwo wchłonięcia przez inne dyscypliny.

Zdaniem V. Ostroma teoria wyboru racjonalnego mogłaby nie tylko dostarczyć ratunkowej, ale także zagwarantować nauce administracji teoretyczny okręt flagowy. Sugerował, że demokratyczna teoria administracji, tak jak ją widział i odrzucił M. Weber, jest w rzeczywistości możliwa, a wybór racjonalny dostarcza oczywiście środki jej osiągnięcia. Jeżeli rynek (z niewielkim udziałem scentralizowanych centrów władzy) efektywnie łączy podaż i popyt na prywatne dobra i usługi, to dlaczego nie mógłby zrobić tego samego dla publicznych dóbr i usług? Przecież przyjmujemy, że ci, którzy kupują samochody, ubrania czy żywność, są wystarczająco dobrze poinformowani, aby dokonać zakupów zgodnie ze swoimi preferencjami. Podobnie przyjmujemy, że konsumenci wiedzą dostatecznie dużo, aby porzucić producentów, którzy zaniedbują zaspokojenie ich preferencji, pozwalając rynkowi usunąć tych, którzy są nieskuteczni i nie odpowiadają na popyt konsumencki. Dlaczego te niewygórowane założenia odnośnie do informacji i indywidualnego zachowania nie miałyby

być przeniesione do dóbr i usług publicznych? J. Madison i A. Hamilton, chociaż nie używają terminów właściwych mikroekonomii, to jednak wykorzystują pojęcie indywidualnego determinizmu, a ich koncepcja podzielonej władzy odpowiada policentrycznej naturze demokratycznej administracji. Jak ujęli to J.M. Buchanan i G. Tullock: „Teoria Madisona, czy ta, która jest wyraźnie zawarta w pracach Madisona, czy ta, która znalazła wyraz w amerykańskim systemie konstytucyjnym, może być porównana z teorią normatywną, która wyłania się z podejścia ekonomicznego”³⁴. Mając na uwadze ten teoretyczny związek, V. Ostrom argumentował, że przebudowa intelektualnej orientacji nauki administracji na fundamentach wyboru racjonalnego odpowiada demokratycznym zasadom amerykańskiej Konstytucji.

Z kolei krytycy stanowiska V. Ostroma nie tylko odrzucają teorię wyboru racjonalnego jako podstawę normatywnej demokratycznej teorii administracji, ale nawet podnoszą, że leżące u jej podstaw założenia prowadzą do zasadniczo niedemokratycznych następstw. Niektórzy jeszcze wskazują, że teoria wyboru racjonalnego raczej stworzyła, niż rozwiązała intelektualny kryzys nauki administracji, do którego nawiązywał V. Ostrom. I tak S.M. Hague³⁵ uważa, że prorynkowe wartości, nierozzerwalnie związane z teorią wyboru racjonalnego, zagrażają wiarygodności i samemu istnieniu nauki administracji jako samodzielnej dyscyplinie naukowej. Zdaniem tego autora ruch na rzecz wprowadzenia mechanizmów rynkowych do administracji publicznej uległ wzmocnieniu przez oczernianie funkcjonowania sektora publicznego i wychwalanie prywatnej przedsiębiorczości. Negatywny obraz usług publicznych zagraża ich prawomocności w szerokich kręgach społeczeństwa i tworzy zachętę, aby myśleć o nauce administracji jako nieznacznie zmodyfikowanej gałęzi nauki zarządzania. Problem polega na tym, podkreśla S.M. Hague, że sektory publiczny i prywatny są różne i – przynajmniej w systemie demokratycznym – opierają się na różnych zasadach. Jeżeli patrzymy na sektor publiczny przez pryzmat wyboru racjonalnego, tracimy z pola widzenia to, że wartości rynkowe i wartości demokratyczne są nie tylko różne, ale nawet nieporównywalne. Rynek może na przykład efektywnie dystrybuować towary i usługi, ale niekoniecznie dystrybuuje je zgodnie z zasadami sprawiedliwości i słuszności, a także rynek może odpowiedzieć podażą na popyt nawet wtedy, kiedy towar czy usługa są potencjalnie szkodliwe dla ideałów demokratycznych (na przykład dla wartości egalitarnych)³⁶.

S.M. Hague argumentuje, że sprzeczności pomiędzy rynkiem i demokracją mają istotne implikacje zarówno dla praktyki, jak i teorii administracji publicznej. Ustalone przez Amerykańskie Stowarzyszenie Administracji Publicznej zasady etyki służby publicznej

podkreślają takie standardy, jak praworządność, odpowiedzialność, zaangażowanie, responsywność, słuszość i jawność. W sytuacji, kiedy epistemologicznym standardem w teorii administracji publicznej staje się wybór racjonalny, należy – zdaniem S.M. Hague’a – zredefiniować pojęcie „publiczny” w kategoriach rynkowych, jeżeli ma ono zachować swoją wewnętrzną spójność. Tak więc pojęcie „publiczny” ulega atrofii pod paradygmatycznym naciskiem teorii wyboru racjonalnego, a przedstawiciele nauki administracji stają wobec kryzysu tożsamości. Prawdopodobnym skutkiem tego jest przekształcenie administracji publicznej w administrację biznesową, w której nagradza się efektywność i wydajność, a słuszość i reprezentatywność releguje na drugi plan. Taka administracja, zdaniem S.M. Hague’a, nie jest kompatybilna z demokratycznymi koncepcjami J. Madisona i A. Hamiltona.

Inni autorzy także argumentują, że oparcie teorii wyboru publicznego na indywidualizmie metodologicznym przesłoniło podstawowy cel administracji publicznej. I tak R. Moe i R. Gilmour³⁷ podnoszą, że z punktu widzenia reprezentatywnej demokracji misja każdej publicznej biurokracji musi mieć wymiar góra–dół, a nie dół–góra. Organ publiczny jest ostatecznie odpowiedzialny przed reprezentatywną władzą ustawodawczą i przed prawem, które autoryzuje jego istnienie, cel i misję. Jego zadaniem nie jest bezkrytyczna akceptacja wszystkich celów swoich klientów, a następnie zaspokajanie ich. Organ publiczny jest – innymi słowy – po prostu publiczny. Nie jest odpowiednikiem producenta z sektora prywatnego obsługującego niszę rynkową przez zaspokajanie preferencji określonych klientów. Funkcjonowanie organu publicznego polega na służbie zbiorowym instytucjom systemu demokratycznego i – w ostateczności – Konstytucji. Klienci organu publicznego mogą nie lubić niektórych z jego działań właściwych wymiarowi góra–dół, ale administracja publiczna ma służyć woli państwa, a nie egoistycznym potrzebom jednostki. Nietrudno o przykłady działań organu publicznego służących dobrze jego klientom, ale jednocześnie szkodzących dobru wspólnemu.

Demokracja jest zestawem gwarancji procesowych dotyczących uczestnictwa w zbiorowych decyzjach, ale już nie wyników. Rynek dostarcza to, czego jednostka chce; demokracja dostarcza to, na co wszyscy możemy się zgodzić i z czym możemy żyć. Rynek i demokracja nie są tym samym ani w teorii, ani w praktyce³⁸. Z tych powodów, jak twierdzą krytycy teorii wyboru racjonalnego, pojęcie wyboru racjonalnego nie nadaje się na podstawowy paradygmat nauki administracji. Wartości rynkowe i wartości demokratyczne nie są ekwiwalentne, a wybór racjonalny faworyzuje te pierwsze kosztem drugich. Można się wprawdzie zgodzić, że po opublikowaniu prac H.A. Simona i D. Waldo badania administracji publicznej były dotknięte kryzysem intelektualnym, a nauka administracji ciągle ma trudności

z właściwym wkomponowaniem do swoich podstaw wartości demokratycznych. Jednak problemy te, jak argumentują krytycy wyboru racjonalnego, nie są powodem do tego, aby nauka administracji ryzykowała te wartości na rynku.

Przechodząc do konkluzji, należy zauważyć, że teoria wyboru racjonalnego stała się zaczynem jednej z najbardziej spornych i kontrowersyjnych debat w historii nauki administracji, a także dostarczyła jej nieporównywalnej z innymi inspiracji intelektualnej. Nie ulega wątpliwości, że niektóre z najbardziej oryginalnych i wartościowych prac z zakresu nauki administracji zawdzięczamy tym, którzy opierają się na fundamencie wyboru racjonalnego, i to niezależnie od tego, czy ich celem jest obrona, czy krytyka tej teorii.

Atrakcyjność teorii wyboru racjonalnego (szczególnie jej formalnych zastosowań) polega nie tylko na jej wewnętrznej spójności, ale także na zdolności formułowania logicznie wydedukowanych, poddających się empirycznemu sprawdzeniu wniosków. Tak długo, jak długo jej wyjściowe założenia się sprawdzają, jest ona w stanie wyjaśnić w sposób wyczerpujący znaczną liczbę zjawisk będących przedmiotem zainteresowania nauki administracji. Podstawowe idee teorii wyboru racjonalnego stanowiły nie tylko olbrzymie wyzwanie dla ortodoksyjnej nauki administracji, ale także zostały spopularyzowane i stały się fundamentem prób odnowienia ich administracji podejmowanych przez zachodnie demokracje w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku³⁹.

Problem teorii wyboru racjonalnego dotyczy trafności jej wyjściowych założeń. Jeżeli są one niewłaściwe czy ważne tylko w niektórych okolicznościach, ogólne twierdzenia i preskryptywne implikacje teorii wyboru racjonalnego stają się od razu wątpliwe. Jako dedukcyjna teoretyczna struktura teoria wyboru racjonalnego opiera się na dwóch bliźniaczych filarach: racjonalnego interesu własnego i indywidualizmu metodologicznego, a jak pisali J.M. Buchanan i G. Tullock: „Ostateczna obrona ekonomiczno-indywidualistycznego behawioralnego założenia musi być empiryczna”⁴⁰. Jak dotąd materiał empiryczny definitywnie ani nie odrzucił, ani nie potwierdził tych założeń. W szczególności jedną z ciągle utrzymujących się krytyk racjonalnego wyboru jest ta, że jej koncepcja natury ludzkiej jest zbyt wąska, aby mogła znaleźć szerokie zastosowanie⁴¹. Rzeczywiście, można dać wiele przykładów codziennych zachowań w sektorze publicznym, które wspierają stanowisko, że funkcja użyteczności zwykłego urzędnika czy obywatela nie jest adekwatnie wyjaśniana przez tradycyjny obraz osoby racjonalnie maksymalizującej użyteczność.

Niejednoznaczność materiału empirycznego jest o tyle niekomfortowa, że jest jeszcze jedna strona stanowiska A. Smitha o kierowaniu się własnym indywidualnym interesem, co ma przynieść zbiorowe korzyści. Od dawna wiadomo, że zachowania osób kierujących się

własnym interesem może przynieść zbiorowe korzyści, ale także zbiorowe koszty. Sytuacja taka jest znana jako tragedia wspólnoty/pastwiska (*the tragedy of the commons*), a jej najbardziej znany opis dał w 1968 roku G. Harding⁴². W przypadku publicznego pastwiska dostępnego dla każdego hodowcy bydła jest tak, że racjonalny hodowca stara się maksymalizować swoją korzyść z tego publicznego zasobu przez umieszczenie na pastwisku tak wielu sztuk bydła, jak to jest możliwe. Problem polega na tym, że jeśli będzie tak robił każdy hodowca, to liczba pasącego się bydła prędko przekroczy ograniczone możliwości wspólnego pastwiska. Kiedy możliwości wspólnego pastwiska ulegną wyczerpaniu, wszyscy hodowcy staną w obliczu ruiny, ponieważ racjonalnie dążyli do maksymalizacji własnego interesu.

G. Harding podjął próbę wykazania, że tragedia wspólnoty jest czymś więcej niż przypowieścią z przestrożą. W praktyce mamy liczne realne przykłady tego zjawiska, poczynając od wyczerpania się niektórych zasobów na łowiskach rybnych, a na nadmiernym korzystaniu z niektórych parków narodowych kończąc. Tragedia wspólnoty jest w istocie problemem tak starym jak ludzkość i wszystkie społeczeństwa są zmuszone tworzyć mechanizmy obrony dobra wspólnego przed niszczącymi skutkami indywidualnego własnego interesu. A. Smith uznał, że własny interes może być zaprzęgnięty dla dobra wspólnego, ale nawet on nie twierdził, że jest to uniwersalna możliwość. Zatem jeżeli mechanizmy rynkowe napędzane przez kierujących się własnym interesem aktorów nie mogą ochronić interesu powszechnego, to co może? Jak wskazał G. Harding, współczesne przemysłowe demokracje są zgodne, że odpowiedź na to pytanie jest jedna: organy administracyjne wyposażone w uprawnienia władcze (aby zagwarantować umiar), czyli rozrost prawa administracyjnego ze wszystkimi tego konsekwencjami⁴³.

Rozwiązanie takie może łatwo pasować do perspektywy M. Webera i W. Wilsona, ale tylko w niewielkim stopniu rozwiązuje wrodzone jej problemy, a w szczególności trudność pogodzenia hierarchicznej, autorytarnej natury biurokracji z demokratycznymi wartościami i nieuniknienie polityczną rolę, jaką M. Weber przypisywał dojrzałym biurokracjom. Teoria wyboru racjonalnego odegrała ważną rolę w określeniu granic tej ortodoksyjnej perspektywy, ale – jak dotąd – odniosła tylko niewielki sukces jako jej intelektualny następca. Jeżeli różnice pomiędzy rynkiem samochodów czy żywności a rynkiem dóbr i usług publicznych (oświatowych itp.) są nie do pogodzenia, teoria ekonomii będzie miała tylko ograniczone zastosowanie w sektorze publicznym. Aby stać się podstawowym paradygmatem nauki administracji, wybór racjonalny wymaga od rynków nieco większej odpowiedniości z demokracją.

Można zauważyć oznaki wyłaniającej się syntezy pomiędzy perspektywą ortodoksyjną w nauce administracji i wyzwaniem ze strony wyboru racjonalnego. W szczególności w ostatnich trzech dekadach przedstawiciele teorii wyboru racjonalnego rozwinęli tę koncepcję w sposób, który pozwala uwzględnić zaangażowanego urzędnika w formalnych modelach biurokracji⁴⁴. Z kolei akceptacja altruistycznych albo grupowych celów (na przykład pragnienia pomagania innym lub służenia interesowi publicznemu)⁴⁵ i osłabienie założeń, które definiują racjonalną maksymalizację użyteczności, znacznie osłabia obraz biurokracji stworzony w pracach wczesnych przedstawicieli teorii wyboru racjonalnego. Wskazuje się także, że przynajmniej w teorii możliwe jest istnienie konkurencyjnych rynków w warunkach mniej niż optymalnych, chociaż rynki te mogą wymagać wyposażenia publicznych biurokracji w znaczne uprawnienia regulacyjne, aby eliminować społeczno-demokratyczne niedoskonałości rynku⁴⁶. Być może zatem trwałym następstwem wyboru racjonalnego nie będzie zajęcie miejsca biurokracji w nauce administracji, lecz jej ponowne intelektualne zdefiniowanie. Niezależnie jednak od ostatecznego miejsca teorii wyboru racjonalnego w intelektualnym kanonie nauki administracji będzie ona niewątpliwie nadal wykorzystywana do badania (i organizowania) publicznych biurokracji oraz dostarczanych przez nie dóbr i usług.

¹ Zob. m.in. *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. Lissowski, Scholar, Warszawa 2001; J.P. Gunning, *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, WSBFiZ, Warszawa 2001; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, przekł. R. Rapacki (i in.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wiklin, Scholar, Warszawa 2005; *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, przekł. J. Tegnerowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006; *The Encyclopedia of Public Choice*, red. C.K. Rowley, F. Schneider, Kluwer Academic Press, Boston 2003; *The Rational Choice Controversy. Economic Models of Politics Reconsidered*, red. J. Friedman, Yale University Press, New Haven 1996; *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, red. J.M. Buchanan, R.D. Tollison, University of Michigan Press, Ann Arbor 1972; *The Theory of Public Choice II*, red. J.M. Buchanan, R.D. Tollison, University of Michigan Press, Ann Arbor 1984.

² Chodzi oczywiście o pracę A. Smitha, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, opublikowaną po raz pierwszy w 1776 r. Polskie wydanie: A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, przekł. G. Wolff, O. Einfeld, Z. Sadowski, A. Prejbisz, B. Jasińska, PWN, Warszawa 1954.

³ Zob. T. Buchholz, *New Ideas from Dead Economists*, Plume, New York 1999, s. 10 i n.

⁴ Wcześniej, w pierwszej połowie XX wieku, na funkcjonowanie i organizację administracji publicznej w znacznym stopniu wpłynęła teoria organizacji i zarządzania.

⁵ Por. A. Hindmoor, *Rational Choice*, Palgrave Macmillan 2006.

⁶ Zob. A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York 1957.

⁷ Zob. J.M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962. Za prace dotyczące teorii wyboru publicznego J.M. Buchanan otrzymał w 1986 r. Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii.

⁸ Zob. J.W.N. Watkins, *Wyjaśnianie historii. Indywidualizm metodologiczny i teoria decyzji w naukach społecznych*, przekł. A. Chmielewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.

⁹ J.M. Buchanan, G. Tullock, dz. cyt., s. 32.

¹⁰ Na temat teorii demokracji („republiki przedstawicielskiej”) J. Madisona i A. Hamiltona zob. R. Małajny, *Doktryna podziału władzy Ojców Konstytucji USA*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1985, a także G. Sartori, *Teoria demokracji*, przekł. P. Amsterdamski i D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

¹¹ G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington 1965.

¹² A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Littre, Brown and Company, Boston 1967.

¹³ W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine de Gruyter, Hawthorne 1971.

¹⁴ Zob. A.B. Wildawsky, *Information as an Organizational Problem*, „Journal of Management Studies”, January 1983.

¹⁵ Zob. A. Downs, *Inside Bureaucracy*, s. 77.

¹⁶ Zob. tamże, s. 92 i n.

¹⁷ Na trafność tego prawa wskazuje zjawisko wycieku władzy (*authority leakage*). Do organizacyjnego wycieku i osłabienia władzy dochodzi w organizacjach, które mają tak dużo szczebli organizacyjnych i tak daleko posunięty podział pracy, że kontrola (niższych) jednostek organizacyjnych staje się trudna lub niemożliwa. *Nota bene* sytuacja taka sprzyja przestępczym działaniom organizacji. Na szczęście tylko rzadko w takie działania uwikłana jest cała organizacja i nieczęsto w przestępczych działaniach bierze udział większość członków organizacji. Swoją drogą podobne zjawisko dostrzegał już H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, przekł. J.A. Teslar, Wydawnictwo Instytutu Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Poznań 1947, s. 58.

¹⁸ Drugi sekretarz ambasady brytyjskiej, zapytany przez autora tego opracowania (wiosną 1996 r. w trakcie spotkania ze studentami kierunku Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego) o przyczyny zainteresowania się pracą w (zagranicznej) służbie cywilnej, wskazał dwie następujące: „pewność zatrudnienia, a w przyszłości wysoka, odporna na inflację, emerytura”.

¹⁹ W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative ...*, s. 39.

²⁰ Tamże.

²¹ Zob. W. Niskanen, *Bureaucracy and Economics*, Edward Elgar Publishing, Brookfield 1994.

²² Zob. tamże, s. 269.

²³ Tamże, s. 274.

²⁴ Zob. w szczególności D. Wood, R. Waterman, *Bureaucratic Dynamics. The Role of Bureaucracy in a Democracy*, Westview Press, Boulder 1994.

-
- ²⁵ Znaczenie tych ograniczeń podkreślają autorzy modeli determinant decyzji administracji, których zwięzły przegląd dałem w artykule *Z rodowodu pewnej koncepcji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 923”, „Prawo CLIII”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1988, s. 193 i n.
- ²⁶ C. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, nr 44, s. 416 i n.
- ²⁷ Zob. tamże, s. 422.
- ²⁸ Zob. np. G. Boyne, *Public Choice Theory and Local Government*, St. Martin’s Press, New York 1998 oraz W. Lyons, D. Lowery, R.H. DeHoog, *The Politics of Dissatisfaction. Citizens, Services, and Urban Institutions*, M.E. Sharpe, Armonk 1992.
- ²⁹ Zob. V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1973.
- ³⁰ Zob. tamże, s. 24-25.
- ³¹ Zob. tamże, s. 65 i n.
- ³² Zob. H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Macmillan, New York 1947.
- ³³ Zob. D. Waldo, *The Administrative State*, Chandler, San Francisco 1946.
- ³⁴ J.M. Buchanan, G. Tullock, dz. cyt., s. 24.
- ³⁵ S.M. Hague, *The Intellectual Crisis in Public Administration in the Current Epoch of Privatization*, „Administration and Society” 1996, nr 27, s. 510 i n.
- ³⁶ Zob. J. Henig, *Rethinking School Choice. Limits of the Market Metaphor*, Princeton University Press, Princeton 1994.
- ³⁷ R. Moe, R. Gilmour, *Rediscovering Principles of Public Administration. The Neglected Foundation of Public Law*, „Public Administration Review” 1995, nr 55, s. 135 i n.
- ³⁸ Zob. E. Callan, *Creating Citizens*, Oxford University Press, New York 1997.
- ³⁹ Zob. M. Swora, *Państwo kontraktujące. Reforma sektora państwowego w Nowej Zelandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 4, s. 149 i n.; J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469 i n.; a także A. Dębicka, *Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, niepublikowana rozprawa doktorska, Warszawa 2007.
- ⁴⁰ J.M. Buchanan, G. Tullock, dz. cyt., s. 28.
- ⁴¹ Warto zauważyć, że w innych krytycznych poglądach na teorię wyboru racjonalnego wykorzystywane są te same intelektualne narzędzia, które zwolennicy teorii wyboru racjonalnego wykorzystali do wykazania słabości ortodoksyjnej nauki administracji.
- ⁴² G. Harding, *The Tragedy of the Commons*, „Science” 1968, nr 162, s. 1243 i n.
- ⁴³ Zdaniem Autora: „Since it is practically impossible to spell out all the conditions under which it is safe to burn trash in the back yard or to run an automobile without smog control, by law we delegate the details to bureaus. The result is administrative law, which is rightly feared for an ancient reason – *Quis custodiet ipsos custodes?* – Who shall watch the watchers themselves? John Adams said that we must have a ‘government of laws and not men’. Bureau administrators, trying to evaluate the morality of acts in the total system, are singularly liable to corruption, producing a government by men, not laws” (tamże, s. 1245).

⁴⁴ Zob. E. Ostrom, *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. Presidential Address, American Political Science Association, 1997*, „American Political Science Review” 1998, nr 92, s. 1 i n.

⁴⁵ Zdaniem H.A. Simona u podłoża większości naszych decyzji leży nie własny interes ekonomiczny, lecz identyfikacja z innymi: „Human beings make most of their decisions, not in terms of individual self-interest, but in terms of perceived interests of the groups, families, organizations, ethnic groups, and national states with which they identify and to whom they are loyal” (tenże, *Why Public Administration*, „Public Administration Review” 1998, nr 1, s. II).

⁴⁶ Zob. P. Teske, M. Schneider, M. Mintrom, S. Best, *Establishing the Micro Foundations of a Macro Theory: Information, Movers, and the Competitive Local Markets for Public Goods*, „American Political Science Review” 1993, nr 87, s. 702 i n.