

Jarosław Nocoń

Uniwersytet Gdański, Polska

e-mail: jaroslaw.nocon@ug.edu.pl

ORCID: 0000-0002-1202-7580

ADMINISTRACJA PUBLICZNA JAKO PRZEDMIOT BADAŃ POLITOLOGICZNYCH

PUBLIC ADMINISTRATION AS A SUBJECT OF POLITICAL SCIENCE RESEARCH

Abstract

The article discusses premises for distinguishing scientific disciplines and their relationship to their object of research. The main thesis is related to the claim that currently, the disciplinary status of public administration research is a result of political decision rather than of the subject matter specificity and methodological consistency of the research problems. This is primarily influenced by the fragmented and hybrid nature of public administration issues. Next, arguments are presented for the separation of public administration from the political science perspective. Arguments justifying the close relationship between the problems of administration and political science are also offered. The focus is on an attempt to answer the questions whether administration only implements policy or also creates its value and goals, and why administration can be considered an integral part of the political sphere of social life. In this context, the conditions for capturing administration as part of politics and politicization of public administration are presented.

KEYWORDS

public administration, political science, scientific discipline

SŁOWA KLUCZOWE

administracja publiczna, nauki o polityce, dyscyplina badawcza

W Polsce, zgodnie z niedawno wydanym rozporządzeniem ministra nauki i szkolnictwa wyższego Jarosława Gowina, z dnia 20 września 2018 r., w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, w dziedzinie nauk społecznych wyodrębniono dyscyplinę o nazwie „nauki o polityce i administracji” (*political science and public administration*)¹. Jest to istotna zmiana wobec poprzedniego rozporządzenia, wydanego jeszcze przez minister Barbarę Kudrycką, które przewidywało funkcjonowanie dyscyplin pod nazwą nauki o polityce. W ówczesnym systemie klasyfikacji dziedzin i dyscyplin politologia była więc formalnie odseparowana od badań z zakresu administracji publicznej, a także polityk publicznych i nauk o bezpieczeństwie². To nie pierwsza próba reformy systemu systematyzacji dziedzin i dyscyplin naukowych, która wpływa na sposób postrzegania zakresu problemowego i klasyfikacji przedmiotu badań nauk o polityce.

W polskim środowisku politologicznym zmiana ta wywołała mieszane uczucia. Z jednej strony doceniono dążenie do formalnej inkorporacji przestrzeni badawczej, która w naturalny sposób łączy się z zagadnieniami państwa, rządzenia i implementowania decyzji politycznych będących tradycyjnym przedmiotem badań politologicznych. Z drugiej strony wyrażano obawy o wpływ tej zmiany na relacje między przedstawicielami różnych dyscyplin, specjalizującymi się w badaniach administracji publicznej. Problematykę tę bowiem eksplorowano dotychczas w ramach takich dyscyplin jak nauki o zarządzaniu, nauki o polityce publicznej, a przede wszystkim nauki o administracji, które formalnie zaliczano do dziedzin nauk prawnych.

W tym kontekście warto głębiej przyjrzeć się relacjom zachodzącym między sferą polityki i administracji publicznej, a także węzłowym argumentom uzasadniającym przynależność zagadnień ze sfery administracji publicznej do zakresu przedmiotowego badań politologicznych. W artykule poruszono trzy zasadnicze

¹ Zob. załącznik do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. (Dz.U. poz. 1818).

² Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. nr 179, poz. 1065).

kwestie związane z tym zagadnieniem. W pierwszej części omówiono przesłanki wyodrębniania dyscyplin naukowych i ich związki z przedmiotem badań. Zasadnicza teza wiąże się z twierdzeniem, że obecnie o statusie dyscyplinarnym przedmiotu badań w większym stopniu decydują sposób oraz poziom zorganizowania środowiska niż specyfika przedmiotowa i spójność metodologiczna problematyki badawczej. Wpływa na to przede wszystkim sfragmentaryzowany i hybrydowy charakter problematyki związanej z administracją publiczną. W dalszej części przedstawiono przesłanki separacji sfery badań nad administracją od perspektywy politologicznej oraz węzłowe argumenty uzasadniające bliskie relacje między problematyką administrowania sferą publiczną a naukami o polityce. Skoncentrowano się na próbie odpowiedzi na pytanie: czy administracja tylko implementuje, czy także kreuje politykę, jej cele, wartości oraz dlaczego administrację można traktować jako integralną część politycznej sfery życia społecznego? W tym kontekście przedstawiono przesłanki ujmowania administracji jako części polityki oraz upolitycznienia administracji publicznej.

1. ADMINISTRACJA – MIĘDZY PRZEDMIOTEM BADAŃ A DYSCYPLINĄ NAUKOWĄ

Obowiązujący jeszcze do niedawna klasyczny podział wiedzy naukowej nawiązywał w dużej mierze do tradycji wyznaczania dyscyplin poprzez wyodrębniony obszar badawczy, aparaturę pojęciową i specyfikę metodologiczną. Kryteria te mają korzenie w pozytywistycznej wizji nauki i przekonaniu o możliwości jej kumulacji w jednorodnym systemie wiedzy. W tej perspektywie względnie jednorodny problemowo przedmiot badań stanowił podstawę tożsamości dyscyplinarnej identyfikacji badawczej oraz legitymizację procesu wyodrębniania dyscypliny naukowej³.

Obecnie jednak, w obliczu szybkiego rozrostu ilościowego wiedzy naukowej, następują dynamiczne procesy fragmentaryzacji i hybrydyzacji obszarów badawczych we wszystkich dyscyplinach nauk społecznych⁴. Zjawiska te są przede wszystkim konsekwencją rozrostu wiedzy (ilość współcześnie wytwarzanych informacji przekracza możliwości ich przyswojenia), co determinuje z kolei obiektywny przymus specjalizacji i fragmentaryzacji procesów badawczych.

³ Zob. J. Nocoń, *Problem granic dyscyplinarnych politologii*, „Athenaeum” 2010, Vol. 26, s. 51–62.

⁴ M. Dogan, *The Hybridization of Social Science Knowledge*, „Library Trends” 1996, Vol. 45, No. 2, s. 296–314. Więcej o koncepcji fragmentaryzacji i hybrydyzacji badań w naukach społecznych zob. M. Dogan, R. Pahre, *Creative Marginality. Innovation at the Intersections of Social Sciences*, New York 1990.

Stąd organizacyjne wymogi badań, kierowane ich uporządkowanym i usystematyzowanym sposobem realizacji, wyznaczają techniczne ograniczenia w wyodrębnianiu obszaru i liczebności badaczy, a także środków i zasobów przez nich wykorzystywanych.

W praktyce badawczej perspektywy dyscyplinarne nakładają się przy tym w taki sposób, że trudno określić ich tożsamość i wyznaczyć linię demarkacyjną ich granic. W konsekwencji obecnie w naukach społecznych przedmiot badań ma najczęściej charakter polimorficzny, wyrażający się w wielowymiarowości przejawów, wieloaspektowości problematyki i wielopoziomowej analizie. Z kolei próby całościowego i kompleksowego ujmowania rzeczywistości społecznej implikują potrzebę uwzględniania tych różnorodnych, wzajemnie przenikających się sfer badawczych, które warunkują adekwatność i efektywność procesów poznawczych. Jednym z charakterystycznych zjawisk towarzyszących różnicowaniu podejść badawczych jest organizacyjna dyfuzja między jej subdyscyplinami. Sprzyjają one bowiem tendencjom do organizacyjnej specjalizacji, przedmiotowej fragmentacji i dyscyplinarnej hybrydyzacji procesów badań z zakresu nauk społecznych i humanistyki. W praktyce akademickiej trendy te wyrażają się przede wszystkim w organizacji badań skoncentrowanych na określonym problemie, w tworzeniu interdyscyplinarnych zespołów badawczych, a w wymiarze dydaktycznym – w wyodrębnianiu kierunków studiów o charakterze przekrojowym i sprofilowanym problemowo⁵.

Także w ramach nauk o polityce, na skutek fragmentaryzacji wiedzy politologicznej i dążeniu do organizowania obszarów specjalnościowych w formie odrębnych dyscyplin badawczych, następują zmiany interdyscyplinarnego charakteru jej przedmiotu badań na multidyscyplinarny konglomerat dyscyplin ukierunkowanych na badania zróżnicowanych aspektów politycznej sfery życia społecznego. W polskich doświadczeniach podziałów dyscyplinarnych, od lat 90., z pierwotnej wersji nauk o polityce wyodrębniło się już przynajmniej kilka autonomicznych dyscyplin, takich jak nauki o polityce publicznej, nauki o bezpieczeństwie, nauki o obronności czy nauki o komunikowaniu i mediach. Z kolei w upublicznionym projekcie następnego rozporządzenia w sprawie klasyfikacji dyscyplin naukowych znalazła się propozycja odseparowania stosunków międzynarodowych jako dyscypliny odrębnej od nauk o polityce i administracji. W tak delimitowanych dyscyplinach naukowych, mimo oczywistych związków z naukami o polityce i merytorycznych zależności od nich, problematyka funkcjonowania administracji publicznej była często odseparowana od stricte politologicznego przedmiotu badań i zwykle łączona z perspektywą polityki publicznej bądź prawa⁶.

⁵ Szerzej zob. J. Nocoń, *Współczesne dylematy politologicznej profesji. W poszukiwaniu tożsamości nauki o polityce*, „Świat Idei i Polityki” 2008, t. 8, nr 17, s. 84–90.

⁶ M.E. Guy, *Ties That Bind. The Link between Public Administration and Political Science*, “The Journal of Politics” 2003, Vol. 65, s. 641–655.

W konsekwencji zagadnienia związane z obszarem funkcjonowania administracji publicznej są podejmowane w ramach różnych obszarów badawczych i rozwijane w ramach rozmaitych asocjacji dyscyplinarnych. Podkreśla to m.in. wybitny znawca historii badań w tym zakresie, Roderick Rhodes, pisząc: przedmiot badań administracji publicznej jest dziedziną nieodwracalnie multidyscyplinarną, która czerpie z teorii, modeli i metod z szerokiego zakresu dyscyplin⁷. Z perspektywy doświadczeń w różnych krajach problematyka ta jest badana m.in. w ramach nauk o polityce, nauk o zarządzaniu, polityki publicznej, nauk prawnych, a niekiedy stanowi wyodrębnioną dyscyplinę naukową pod nazwą administracji publicznej. Także definicje administracji, które określają zakres przedmiotowy tego obszaru badawczego, są permanentnie modyfikowane, dookreślane i weryfikowane przez praktykę w sferze publicznej. Administracja publiczna jest więc sferą badań interdyscyplinarnych, opartą na różnorodnych podejściach metodologicznych i rozwijaną w zróżnicowanych siatkach pojęciowo-terminologicznych. Potwierdza to m.in. dokonana przez Bradleya E. Wrighta analiza publikacji podejmujących tematykę administracyjną w zróżnicowanych dyscyplinarnie czasopismach⁸.

Niezależnie od tego zagadnienia współtworzące przedmiot zainteresowań szeroko rozumianej administracji publicznej mogą być typowym przykładem kształtowania się obszarów badawczych mających charakter transdyscyplin czy dyscyplin pogranicza. Podobnie jak komunikowanie społeczne czy socjologia prawa łączą one, a zarazem wykraczają poza dotychczasowe obszary badawcze, zaliczane tradycyjnie do klasycznych dyscyplin czy dziedzin nauki. Jest to szczególnie widoczne w relacjach między naukami o polityce a administracją publiczną zapisaną w historii zawiłych losów tych dyscyplin w USA, gdzie tematyka zależności między polityką a administracją należy do jednych z węzłowych oraz szerzej eksplorowanych zagadnień i pozostaje do dzisiaj ważnym elementem dyskursu naukowego⁹.

Kwestia ta w szczególny sposób uwidacznia ściśle zależności między ewolucją struktury wiedzy politologicznej a tożsamością dyscyplinarną nauk o polityce i ich zawiązkami z problematyką administracji publicznej. Dotyczy ona w istocie realnych możliwości instytucjonalizacji dziedzin wiedzy i dyscyplin naukowych w oderwaniu od możliwości empirycznej demarkacji ich obszarów badawczych. Można tu doszukać się wyraźnych podobieństw w relacjach między przedmiotem badań administracji publicznej a statusem tej dyscypliny. W wielu ujęciach

⁷ R.A.W. Rhodes, *Public Administration*, (w:) R.A.W. Rhodes, Paul 't Hart (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford 2014, s. 101–117.

⁸ B.E. Wright, *Public Administration as an Interdisciplinary Field. Assessing Its Relationship with the Fields of Law, Management, and Political Science*, "Public Administration Review" 2011, Vol. 71, s. 96–101.

⁹ M.L. Whicker, D. Olshfski, R.A. Strickland, *The Troublesome Cleft. Public Administration and Political Science*, "Public Administration Review" 1993, Vol. 53, s. 531.

definicyjnych administracja to system instytucji, zadania przez nie realizowane oraz ludzie, którzy realizują te zadania. W tym znaczeniu administracja jest sferą działań państwa i samorządu z wyłączeniem ustawodawstwa oraz sądownictwa, ukierunkowaną na realizację celów publicznych. Z tego punktu widzenia może być uznawana za istotną część władzy wykonawczej związanej z implementacją woli i decyzji politycznych w praktykę społeczną. Z kolei zakres działania administracji wyznaczany jest przez normy prawa administracyjnego. W wymiarze formalnym regulują to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a w przedmiotowym – materialne prawo administracyjne. Natomiast zadania społeczne określają sferę działania administracji jako związaną z realizacją polityki publicznej, co determinuje jej związki z kolejną dyscypliną akademicką. W najbardziej ogólnym ujęciu zaś administracja publiczna dotyczy sprawowania rządów, definiowanego jako proces, w ramach którego formułowane i osiągane są wspólne cele, a zatem obejmuje doradzanie i wdrażanie fundamentalnie politycznych wyborów. Ten trudny do uchwycenia charakter przedmiotu badań stanowi prawdziwe wyzwanie dla teoretyków dyscypliny, którzy borykają się z zadaniem uzasadnienia jej dyscyplinarnego statusu¹⁰. Do podobnych wniosków dochodzi Donald F. Kettl, gdy charakteryzuje dorobek administracji publicznej w USA. Według jego diagnozy w teorii administracji publicznej nie ma wystarczających argumentów i kryteriów organizacji badań z tego zakresu, a dotychczasowy dorobek „tradycji teoretycznej w administracji publicznej nie tylko nie pasuje do rzeczywistości, ale także staje w obliczu nowych trudnych problemów politycznych, na które teoria miała niewiele dobrych odpowiedzi”¹¹.

2. PRZESŁANKI SEPARACJI ZAGADNIEŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ OD WIEDZY POLITOLOGICZNEJ

Niezależnie od hybrydowego i interdyscyplinarnego charakteru wiedzy o administracji, który w istotny sposób przyczynia się do fragmentacji badań i ich asocjacji do różnych dyscyplin naukowych, wśród badaczy sformułowano jednak argumenty uzasadniające niezależny status wiedzy o administracji publicznej. W historii nauki istniały także udane inicjatywy wyodrębnienia jej jako niezależnego przedmiotu badań. Trendy te ilustruje bogata historia instytucjonalizacji

¹⁰ Zob. M. Dubnick, *Demons, Spirits, and Elephants. Reflections on the Failure of Public Administration Theory*, „Journal of Public and Nonprofit Affairs” 2018, Vol. 4, No. 1, s. 59–110. Historię dyscypliny administracji publicznej i jej relacje z naukami o polityce przedstawia: H. Khodr, *Public Administration and Political Science. An Historical Analysis of the Relation Between the Two Academic Disciplines*, Florida State University Libraries 2005.

¹¹ D.F. Kettl, *The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore 2002, s. 19.

badan z zakresu administracji publicznej zachodzących w amerykańskiej tradycji akademickiej. To właśnie w USA występowała ona jako niezależna, odseparowana od innych dyscyplina naukowa. Tu także, jak wskazują B. Guy Peters i Jon Pierre, ścieżki nauki o polityce i administracji publicznej ulegały często zjawisku bifurkacji. Na przemian rozchodziły się i łączyły w ramach jednej dyscypliny, zlewając się z pokrewnymi rodzajami badań¹².

Według autorów pierwotne i najbardziej znaczące rozgałęzienie politologii i badań nad administracją wiąże się z koncepcjami Woodrowa Wilsona i Maxa Webera. Mimo iż obydwaj myśliciele tworzyli swoje koncepcje w innych tradycjach ideowych, zakładali podobnie, że administracja publiczna powinna pozostać sferą działań technokratycznych, opartych na racjonalnych i obiektywnych przesłankach gwarantujących ograniczenie politycznych wpływów poprzez formalne oddzielenie prawno-racjonalnej sfery administracji od polityki, władzy i demokracji. Co ważne, zarówno W. Wilson, jak i M. Weber opowiadali się również za praktycznym oddzieleniem tych dwóch dziedzin w sferze badawczej, co w zasadniczy sposób wpłynęło na wyodrębnienie administracji publicznej jako dyscypliny naukowej. Studia w tym zakresie ściśle wiązały się z praktyką administracyjną w USA i były ukierunkowane na formowanie apolitycznego korpusu służby cywilnej. Ten związek nauki o administracji z praktyką urzędniczą można postrzegać jako początek menedżeryzmu, który później przyczynił się do rozdziału między naukami o polityce a administracją publiczną i wyznaczył inklinacje do łączenia sfery administrowania z naukami o zarządzaniu¹³. W tej perspektywie zakłada się, że urzędnicy państwowi powinni podejmować jedynie techniczne decyzje administracyjne, pozostawiając aksjologicznie zaangażowane decyzje polityczne oparte na ideologii, interesach i wizjach aktorom politycznym, doradcom i lobbystom¹⁴.

Innymi słowy główne przesłanki autonomizacji sfery administracji publicznej zakładały, że ma być ona domeną działań apolitycznych ekspertów, gwarantujących sprawność i efektywność zarządzania państwem niezależnie od politycznej orientacji obozu rządzącego i organów ustawodawczych. W tej optyce nauki o administracji miały rozwijać wiedzę ekspercką niezbędną do kształcenia funkcjonariuszy publicznych i rozwoju struktur aparatu administracji publicznej jako apolitycznego systemu biurokracji wspierającego realizowane przez rząd polityki publiczne. Istotą tak rozumianej demarkacji działań administracyjnych od stricte politycznej sfery rywalizacji o wpływy jest niezależność biurokracji jako struktur i profesjonalnej kadry funkcjonariuszy odpowiedzialnych za implementację

¹² B. Guy Peters, J. Pierre, E. Sørensen, J. Torfing, *Bringing Political Science Back into Public Administration Research*, Online Library Wiley 2022, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gove.12705> (dostęp: 5.07.2022).

¹³ H. Khodr, *op.cit.*, s. 14–17.

¹⁴ P. Overeem, *The Value of the Dichotomy. Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators*, "Administrative Theory and Praxis" 2005, Vol. 27, No. 2, s. 311–329.

woli politycznej w praktykę życia społecznego. Tak ujmowane relacje między polityką a administracją, w najbardziej chyba ogólnym zarysie, można przedstawić jako zależność: politycy decydują – administracja wykonuje.

Te normatywnie wyznaczone postulaty znalazły swoje odzwierciedlenie także w polskiej praktyce badawczej. Już w latach 90., w procesie transformacji ustrojowej, gdy tworzone instytucje demokratyczne, starano się podkreślać konieczność budowania apolitycznego aparatu administracji publicznej, który miał być w zamierzeniu „technicznym” lub „technokratycznym” przedłużeniem polityki. Podobnie potoczyły się losy trendów badawczych z zakresu administracji publicznej. Rozwijano je w takich dyscyplinach jak nauki o administracji, nauki o zarządzaniu, nauki o polityce, a także psychologia, socjologia i historia¹⁵. W ostatnich latach badania z zakresu administracji publicznej nabyły bardzo bliskich asocjacji z nowo wyłonioną dyscypliną nauk o polityce publicznej¹⁶.

Wśród badaczy historii administracji publicznej popularna jest także opinia, zgodnie z którą separacja przedmiotu badań administracji publicznej od innych dyscyplin była także konsekwencją popularności podejść indywidualistycznych w metodologii nauk społecznych, w tym w naukach o polityce. Chodzi tu przede wszystkim o paradygmaty badawcze związane z behawioralizmem i postbehawioralizmem oraz teorią gier i racjonalnego wyboru, które znacząco zmniejszyły zainteresowanie instytucjonalnymi aspektami organizacji władzy państwowej, będącymi fundamentem zainteresowań administracji publicznej.

W naukach o polityce indywidualistyczna perspektywa recepcji politycznej sfery życia społecznego ukierunkowała koncentrację na badania zachowań politycznych, szczególnie wyborczych, oraz strategii aktorów w organach decyzyjnych czy procesów kształtujących postawy opinii publicznej. Popularność i uznanie zyskały podejścia badawcze z zastosowaniem metodologii ilościowych wykorzystujących duże zasoby danych. Ten trend zmarginalizował nieco obszar badań politologicznych skoncentrowanych na funkcjonowaniu struktur aparatu administracji państwowej, eksplorujących zazwyczaj metodologię jakościową i studium przypadków¹⁷.

Trendy te niewątpliwie przyczyniły się do pogłębienia separacji dyscyplinarnej i metodologicznej naukowych zainteresowań problematyką administracji

¹⁵ Zob. S. Wrzosek, *Administracja publiczna jako przedmiot badań nauki administracji*, „Teka Komisji Prawniczej” 2012, t. 5, s. 193; J. Itrich-Drabarek, *Koncepcyjne i metodologiczne założenia badań nad administracją publiczną (na przykładzie analizy nad służbą cywilną)*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 1, s. 7–31. Szerzej na ten temat zob. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013. Na temat przeobrażeń administracji publicznej w Polsce zob. J. Itrich-Drabarek, *The Evolution of the Polish Civil Service since 1989*, „Studia Politologiczne” 2020, Vol. 57, s. 82–112.

¹⁶ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1, s. 133–149.

¹⁷ J.G. March, J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989, s. 11.

publicznej i miały znaczący wpływ na pogłębioną fragmentaryzację i głębszy instytucjonalny rozdział przedmiotu badawczego. Gary Stoker i Jon Pierre sugerują też, że przyzwyczajenia ukształtowane w ramach różnych praktyk badawczych przyczyniły się do wzrostu niechęci do podejmowania wysiłków na rzecz interdyscyplinarnej współpracy nad wspólnym przedmiotem badań między politologami a przedstawicielami innych dyscyplin. Ograniczenia instytucjonalne spowodowały także, że badacze przyzwyczaili się do identyfikacji z określoną problematyką badawczą i wykazują wyraźną niechęć do podejmowania zagadnień lub podejść tradycyjnie przypisywanych innym dyscyplinom, nawet jeżeli są one integralną częścią badań nad administracją publiczną¹⁸. Separacja instytucjonalna badań nad administracją publiczną od nauk o polityce skutkuje redukcją pojęć i kategorii politologicznych w publikacjach naukowych z tego zakresu. W periodykach naukowych dotyczących administracji publicznej indeksowanych w bazach Web of Science pojęcia związane z polityką pojawiają się w mniej niż połowie (44%) wszystkich artykułów publikowanych w tych czasopismach¹⁹.

3. ADMINISTRACJA PUBLICZNA JAKO INTEGRALNA CZĘŚĆ BADAŃ POLITYKI

W opozycji do stanowiska separatystycznego sformułowano wiele argumentów ukazujących konieczność, a wręcz nieuchronność uznania współzależności i wzajemnych powiązań procesów politycznych oraz działań administracyjnych. W synoptycznej perspektywie można sprowadzić je do dwóch uzupełniających się uzasadnień. Z jednej strony administracja publiczna przedstawiana jest jako ciągłość procesów politycznych, integralne „przedłużenie” ideologicznie zaangażowanych działań znajdujących się u władzy podmiotów politycznych. Z drugiej strony działalność struktur administracyjnych ujmowana bywa jako źródło podmiotowości politycznej, gdzie działania biurokratyczne nie są ograniczane tylko do neutralnego zarządzania, ale są także postrzegane jako istotne źródło wpływu i realizacji określonych idei czy interesów grupowych. Jednym z głównych zagadnień badawczych w tej orientacji jest próba znalezienia kompromisu między konstytucyjną odpowiedzialnością i polityczną rolą administracji z wymaganiami profesjonalnej organizacji i efektywnego zarządzania zasobami publicznymi.

Warto podkreślić, że ujmowanie aparatu administracji publicznej jako integralnej części politycznej sfery życia społecznego i badanie jej w ścisłej relacji z procesami politycznymi jest optymalnym rozwiązaniem w optyce dużej części

¹⁸ G. Stoker, B. Guy Peters, J. Pierre, *Introduction*, (w:) G. Stoker, B. Guy Peters, J. Pierre, *The Relevance of Political Science*, London 2015, s. 2–14.

¹⁹ Zob. B. Guy Peters, J. Pierre, E. Sørensen, J. Torfing, *op.cit.*

badaczy administracji publicznej. Właściwie od początków badań nad strukturami i dystrybucją wpływu politycznego oczywistą rzeczą jest, że instytucje władzy państwowej realizują swoją politykę za pomocą aparatu administracji, który implementuje decyzje polityczne w społecznej praktyce. Od form jego działania, proceduralnej sprawności i skuteczności realizacji celów zależy realna siła sprawcza elit rządzących i faktyczna polityka państwa. Z tego punktu widzenia sfera działania administracji państwowej jest integralną i niezbywalną częścią badań politologicznych, i tak naturalną, jak sama instytucja państwa i relacje władzy²⁰.

W szeroko zakrojonych badaniach uwzględniających praktyki w różnych krajach ustalono, że czynniki polityczne odgrywają często istotną, jeśli nie decydującą rolę w kształtowaniu polityki administracyjnej, formowaniu *modus operandi* instytucji administracyjnych oraz określaniu kluczowych warunków i kryteriów administracyjnych. Nie tylko ogólne cele, budżety i struktury administracji publicznej są bezpośrednio wyznaczane przez aktorów politycznych. Także deklaracje misji realizowanych przez organizacje publiczne, wybór instrumentów polityki, produkcja i świadczenie usług oraz sposoby komunikacji między sektorem publicznym a jego zewnętrznym środowiskiem reprezentują w istocie wartości i wybory polityczne. Formy dyskursu, praktyki organizacyjne i procedury administracyjne są kształtowane przez decyzje, które odzwierciedlają zarówno wolę podmiotów politycznych, jak i interesy frakcji w koalicjach rządowych, a niekiedy również rywalizację partyjną. Przykład wstrzymania publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Polsce potwierdza, że w skrajnych przypadkach działania biurokratyczne determinowane są przez konflikty między partiami politycznymi czy frakcjami rządowymi. Z kolei konflikty te mogą być powodowane zarówno własnym interesem partii, jak i zaangażowaniem na rzecz swoich grup interesu²¹.

Z niewielkim marginesem błędu można założyć, że w praktyce politycznej prawie każda idea reformy politycznej jest integralnie związana z postulatami modernizacji systemu administracji publicznej. Jest to szczególnie widoczne w systemach prezydenckich, gdzie zmiana prezydenta pociąga za sobą gruntowną wymianę kadr biurokratycznych, a także przebudowę struktur i modernizację procedur administracyjnych. Jak wykazał D.F. Kettl, prezydenci USA, począwszy od Woodrowa Wilsona, zawsze odgrywali fundamentalną rolę w kształtowaniu podstawowych idei dotyczących funkcji, roli i znaczenia administracji publicznej w życiu politycznym i państwowym. Podział kompetencji i charakter relacji między organami władzy państwowej i instytucjami administracyjnymi, wewnętrzne podziały zadań i sposoby organizacji struktur administracyjnych, stopień decentralizacji i autonomii poszczególnych organów, a także formy par-

²⁰ B. Guy Peters, J. Pierre, *Politicization of the Civil Service. Concepts, Causes, Consequences*, (w:) B.G. Peters, J. Pierre (Ed.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*, Routledge 2004, s. 1–13.

²¹ *Ibidem*.

tycypacji w sferę najważniejszych decyzji państwowych były konsekwencją strategii przyjętych przez poszczególnych prezydentów²².

Praktyka głębokiej modernizacji kadr administracyjnych przy zmianie politycznej na szczeblu rządowym wiąże się z interesującym zagadnieniem relacji, jakie zachodzą między pracownikami administracji a politykami, i pytaniem o zakres upolitycznienia personelu osobowego w instytucjach biurokratycznych. Badania w tym obszarze zdają się potwierdzać ściśle związki między czynnymi politykami a administracją publiczną zarówno w systemach prezydenckich, jak i gabinetowych²³. Upolitycznienie struktur administracyjnych potwierdza niekiedy podatność tego środowiska na rozwój patologicznych form zależności w postaci patronażu lub klientelizmu. Kadra administracyjna, zwłaszcza na szczeblu kierowniczym, jest powoływana i awansowana dzięki związkom personalnym z działaczami politycznymi, a nie dzięki procesom konkurencji uwzględniającej doświadczenie i merytoryczne przygotowanie. Kryteria zatrudniania i zwalniania pracowników administracyjnych są mało sformalizowane i niezwiązane z kompetencjami oraz kwalifikacjami. Często równoległe do formalnej, służbowej hierarchii funkcjonuje nieformalna sieć zależności wyznaczająca realny status zawodowy pracowników. Zakres kompetencji nominatów politycznych bywa słabo określony bądź nie jest określony, a istotne zasady dotyczące procedur lub decyzji przyjmuje się często w postaci niesformalizowanej. Rozwijają się zróżnicowane formy dodatkowych gratyfikacji finansowych odgrywających rolę łapówek. Kontrole przestrzegania procedur są mało rzetelne i restrykcyjne, a możliwości odwołania od decyzji administracyjnych – ograniczone²⁴.

Nieco odmienną perspektywę uzasadniania politycznej roli administracji publicznej przedstawiają argumenty związane z jej podmiotowością polityczną. Z tego punktu widzenia przedstawiciele służby cywilnej, nawet na relatywnie wąskim odcinku działań biurokratycznych, mogą w określonych okolicznościach odgrywać rolę polityczną. Co więcej, wśród badaczy tych zależności stosunkowo często pojawia się postulat konieczności politycznego zaangażowania pracowników administracji publicznej. Według tych opinii nie powinni oni ograniczać się do wąskiej roli zarządzania działaniami egzekutywnymi z zakresu realizowanych polityk publicznych. Powinni być również aktywnie zaangażowani w prace na poszczególnych etapach procesów decyzyjnych w roli doradców, rzeczników grup interesu, a nawet jako czynni realizatorzy polityki administracyjnej. To właśnie w tych rolach przedstawiciele administracji publicznej wkraczą na arenę polityczną jako aktorzy i liderzy polityczni, a nie tylko eksperci i wykonawcy woli politycznej. Wiedza z zakresu administrowania daje realną możliwość wyjścia

²² D.F. Kettl, *op.cit.*, s. 38–43.

²³ F. Panizza, B.G. Peters, C. Ramos (Eds.), *Patronage Appointments in Latin American Bureaucracies*, University of Pittsburgh Press 2022.

²⁴ G.J. Miller, *The Political Evolution of Principal-Agent Models*, "Annual Review of Political Science" 2005, Vol. 8, s. 203–224.

poza wąską problematykę zwykłego „zarządzania” i przejścia do sfery wyborów, decyzji, wspierania polityki, władzy politycznej i sprawowania przywództwa²⁵.

Taka rola instytucji administracyjnych jest szczególnie istotna w systemach demokratycznych. W wielu badaniach w tym zakresie zakłada się, że sprawna administracja to fundamentalny komponent, a nawet niezbywalny element prawidłowego funkcjonowania demokracji. To właśnie sprawność i efektywność instytucji administracyjnych jest gwarantem realnej służebności polityk publicznych wobec potrzeb społecznych. Warto podkreślić, że w kontekście tych postulatów demokracji nie utożsamia się z formą systemu politycznej organizacji państwa, ale raczej z zestawem funkcji i ról społecznych, takich jak uczestnictwo, formowanie woli, autoryzacja, zdolność zarządzania i odpowiedzialność, które na różne sposoby wspierają samorządność ludzi. Docenienie realizowanych w tym zakresie funkcji administracji publicznej pozwala nam zrozumieć jej ścisły związek z demokratyzacją. Administracja publiczna nie tylko podlega demokratycznej kontroli ze strony jej instytucji ustrojowych i politycznych audytorów w zakresie implementowania politycznych zamiarów władzy. Równie skutecznie może przeciwstawiać się autokratycznym rządóm i odgrywać strategiczną rolę w ochronie wartości i procedur demokratycznych, chociażby przez brak zaangażowania i biurokratyczną inercję lub aktywne bojkotowanie działań podejmowanych wbrew interesowi publicznemu²⁶.

Ten ostatni aspekt jest szczególnie ważny i dostrzegalny w działaniach na szczeblu lokalnym i w relacjach terenowych struktur biurokracji z ruchami bądź organizacjami społecznymi. Na tym poziomie w coraz większym stopniu widoczne jest zaangażowanie ruchów obywatelskich, lokalnych stowarzyszeń, a nawet zrzeszeń mieszkańców w procedury zarządzania mieniem komunalnym. W Polsce chociażby instytucja budżetów obywatelskich angażuje społeczności lokalne w procedury decydowania i gospodarowania publicznym majątkiem. Cechą charakterystyczną takich form aktywności jest to, że obywatele nie są już postrzegani jedynie jako pasywni klienci lub odbiorcy usług zarządzani przez instytucje władzy. Przedstawiciele lokalnych społeczności w coraz szerszym zakresie przechodzą z pasywnych do aktywnych ról obywatelskich i stają się kompetentnymi partnerami partycypującymi w procesach dystrybucji zasobów

²⁵ T.R. Carr, *Public Administrators and Policy Legitimization. Policy Analysis, Politics and Power*, „International Journal of Public Administration” 1993, Vol. 16, No. 8, s. 1199–1216. Więcej na temat złożonych relacji między neutralnością a politycznym zaangażowaniem urzędników administracji zob. B. Guy Peters, *The Civil Service and Political Influence. Balancing Neutral and Responsive Competence*, (w:) J. Itrich-Drabarek, S. Mazur, J. Wiśniewska-Grzelak (Eds.), *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, „Studies in Politics, Security and Society” 2018, Vol. 18, s. 13–23.

²⁶ M.W. Bauer, S. Becker, *Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration*, „Perspectives on Public Management and Governance” 2020, Vol. 3, No. 1, s. 19–31.

komunalnych, koprodukcji usług publicznych czy w projektowaniu rozwiązań dla społeczności lokalnej²⁷.

PODSUMOWANIE

Oczywiście zarysowany powyżej katalog argumentów nie wyczerpuje wszystkich możliwości uzasadnień, jakie daje szerokie spektrum badań ukazujących konieczność uwzględniania politologicznej perspektywy w badaniach administracji publicznej. Ukazuje jednak nierozłączność politycznej sfery życia społecznego z istotą funkcjonowania i specyfiką działań podejmowanych w ramach struktur biurokracji państwowej. Tym samym uzmysławia konsekwencje oddzielenia badań z zakresu administracji publicznej od nauk o polityce lub włączenia ich w zakres tych nauk. Separacja badań (a także dydaktyki) dotyczących administracji publicznej od nauk o polityce redukuje przedmiot, a także jakość i znaczenie uzyskanych ustaleń i wyników. Trudno bowiem oczekiwać, że nawet najbardziej zaawansowane studia z zakresu prawa administracyjnego, teorii organizacji i zarządzania czy polityk publicznych docenią rolę administracji we wspomnianych procesach aktywizacji obywatelskiej, utrwalania demokracji czy dynamiki zmian w polityce administracyjnej i reprezentacji politycznej. Z kolei charakterystyczna dla innych niż politologia dyscyplin koncentracja na kwestiach optymalności zarządzania oraz skuteczności implementacji strategii politycznych i programów publicznych realizowanych przez administrację publiczną nie pozwala wykorzystać w pełni potencjału tych badań w naukach o polityce.

Doświadczenia amerykańskie uwidaczniają, że próby formowania oddzielnej dyscypliny, skoncentrowanej tylko na administracji publicznej, także mają istotne ograniczenia. W praktyce instytucjonalnej separacji badań w dyscyplinie tej bowiem uwidacznia się tendencja do pomijania argumentów ukazujących służbę publiczną jako organizację polityczną realizującą cele wyznaczone przez ośrodki decyzyjne i aktorów politycznych. Ignorowanie tych podstawowych cech biurokracji i próby przedstawiania jej jako systemu apolitycznego, opartego na neutralnej i politycznie niezależnej sferze działań biurokratycznych, jest po prostu nieprawdziwe i poznawczo złudne. Brak zrozumienia politycznej i kulturowej natury dowodów w polityce publicznej jest źródłem poważnych błędów w ocenach

²⁷ P. Hupe, M. Hill, A. Buffat, *Introduction. Defining and Understanding Street-Level Bureaucracy*, (w:) P. Hupe, M. Hill, A. Buffat (Eds.), *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Bristol 2015, s. 3–24.

oraz analizie roli administracji publicznej²⁸. Praktyka separacji dyscyplinarnej ujawniła także, że relacje między obszarami badań nauk o polityce i administracji publicznej ujmowane są zarówno jako bliskie, jak i konkurencyjne. Ta ambiwalentność wynika z odmiennych podejść do podejmowanej problematyki i zróżnicowanych celów badawczych. Z kolei relacje między badaczami administracji, reprezentującymi odmienne podejścia dyscyplinarne, zależą w dużej mierze od podejmowanej problematyki i przyjętej perspektywy poznawczej. Im bardziej ogólna problematyka i szersza perspektywa teoretyczna refleksji, tym bardziej transdyscyplinarny ogląd przedmiotu badań. Administracja publiczna jako odrębna dyscyplina okazuje się być w większym stopniu przedsięwzięciem multidyscyplinarnym, skoncentrowanym przede wszystkim na badaniach stosowanych. Tymczasem politologiczna perspektywa badań administracji publicznej wykazuje większe tendencje do koncentracji na poszerzeniu naszej wiedzy teoretycznej w zakresie badań podstawowych²⁹.

Biorąc pod uwagę trendy występujące we współczesnych naukach społecznych, nie jest to jednak sytuacja wyjątkowa. Fragmentaryzacja i hybrydyzacja obszarów badawczych objawia się we wszystkich chyba dyscyplinach akademickich. Warto w tym kontekście podkreślić, że wysiłki badaczy reprezentujących różne dyscypliny naukowe wywierają wzajemny wpływ na dorobek i rozwój tych dyscyplin. Osiągnięcia naukowe, podejścia badawcze czy instrumentarium metodologiczne rozwijane w ramach określonej dyscypliny inspirują, modyfikują i weryfikują badania prowadzone w innych dyscyplinach naukowych. W konsekwencji ten specyficzny rezonans między dorobkiem poszczególnych dyscyplin i obszarów badawczych przyczynia się do rozwoju wiedzy transdyscyplinarnej, a nawet transdziedzinowej. Zależność ta dotyczy także badań nad administracją publiczną i jej relacji z naukami o polityce. Z jednej strony fragmentaryzacja dyscyplinarna i separacja od politologii wpływają na redukcję zakresową i zawężenie specjalizacyjne badań, z drugiej zaś stymulują, inspirują i promują nowe podejścia, interpretacje oraz problemy dla przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. W tej perspektywie decyzję o przyłączeniu przedmiotu badań administracji publicznej do dyscypliny nauk o polityce można postrzegać jako szansę na przezwycięzenie ograniczeń wynikających z separowania sfragmentaryzowanych obszarów badawczych.

²⁸ E.C. Page, *Policies Without Politicians. Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Oxford University Press 2012, s. 2–21.

²⁹ M.W. Bauer, *Public Administration and Political Science*, (w:) E. Ongaro, S. van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London 2018, s. 1049–1065.

REFERENCES

- Bauer M.W., *Public Administration and Political Science*, (w:) E. Ongaro, S. van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London 2018
- Bauer M.W., Becker S., *Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration*, "Perspectives on Public Management and Governance" 2020, Vol. 3, No. 1
- Carr T.R., *Public Administrators and Policy Legitimization. Policy Analysis, Politics and Power*, "International Journal of Public Administration" 1993, Vol. 16, No. 8
- Dogan M., Pahre R., *Creative Marginality. Innovation at the Intersections of Social Sciences*, New York 1990
- Dogan M., *The Hybridization of Social Science Knowledge*, "Library Trends" 1996, Vol. 45, No. 2
- Dubnick M., *Demons, Spirits, and Elephants. Reflections on the Failure of Public Administration Theory*, "Journal of Public and Nonprofit Affairs" 2018, Vol. 4, No. 1
- Guy M.E., *Ties That Bind. The Link between Public Administration and Political Science*, "The Journal of Politics" 2003, Vol. 65
- Guy Peters B., Pierre J., *Politicization of the Civil Service. Concepts, Causes, Consequences*, (w:) B. Guy Peters, J. Pierre (Eds.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*, Routledge 2004
- Guy Peters B., *The Civil Service and Political Influence. Balancing Neutral and Responsive Competence*, (w:) J. Itrich-Drabarek, S. Mazur, J. Wiśniewska-Grzelak (Eds.), *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, "Studies in Politics, Security and Society" 2018, Vol. 18
- Guy Peters B., Pierre J., Sørensen E., Torfing J., *Bringing Political Science Back into Public Administration Research*, Online Library Wiley 2022
- Hupe P., Hill M., Buffat A., *Introduction. Defining and Understanding Street-Level Bureaucracy*, (w:) P. Hupe, M. Hill, A. Buffat (Eds.), *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Bristol 2015
- Itrich-Drabarek J., *Koncepcyjne i metodologiczne założenia badań nad administracją publiczną (na przykładzie analizy nad służbą cywilną)*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 1
- Itrich-Drabarek J., *The Evolution of the Polish Civil Service since 1989*, „Studia Politologiczne” 2020, Vol. 57
- Kettl D.F., *The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore 2002
- Khod H., *Public Administration and Political Science. An Historical Analysis of the Relation Between the Two Academic Disciplines*, Florida State University Libraries 2005
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013
- Miller, G.J., *The Political Evolution of Principal-Agent Models*, "Annual Review of Political Science" 2005, Vol. 8
- Nocoń J., *Współczesne dylematy politologicznej profesji. W poszukiwaniu tożsamości nauki o polityce*, „Świat Idei i Polityki” 2008, t. 8, nr 17

- Nocoń J., *Problem granic dyscyplinarnych politologii*, „Athenaeum” 2010, Vol. 26
- Overeem P., *The Value of the Dichotomy. Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators*, “Administrative Theory and Praxis” 2005, Vol. 27, No. 2
- Page E.C., *Policies Without Politicians. Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Oxford University Press 2012
- Panizza F., Peters B.G., Ramos C., *Patronage Appointments in Latin American Bureaucracies*, Pittsburgh 2022
- Rhodes R.A.W., *Public Administration*, (w:) R.A.W. Rhodes, Paul ‘t Hart (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford 2014
- Stoker G., Guy Peters B., Pierre J., *Introduction*, (w:) G. Stoker, B. Guy Peters, J. Pierre (Eds.), *The Relevance of Political Science*, London 2015
- Whicker M.L., Olshfski D., Strickland R.A., *The Troublesome Cleft. Public Administration and Political Science*, “Public Administration Review” 1993, Vol. 53
- Woźnicki J., *Nowa dyscyplina– „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1
- Wright B.E., *Public Administration as an Interdisciplinary Field. Assessing Its Relationship with the Fields of Law, Management, and Political Science*, “Public Administration Review” 2011, Vol. 71
- Wrzosek S., *Administracja publiczna jako przedmiot badań nauki administracji*, „Teka Komisji Prawniczej” 2012, t. 5