

Vytautas Dumbliauskas*

Adas Jakubauskas**

Relacje między politykami a biurokratami: W. Wilson, M. Weber, J. Schumpeter

Niniejszy artykuł omawia poglądy W. Wilsona, M. Webera oraz J. Schumpetera i pokazuje, że już ci badacze w różny sposób pojmowali role polityków i biurokracji. W pojmowaniu W. Wilsona rozgraniczenie polityki i administracji oznacza, iż zarówno politycy, jak i biurokraci działają wyłącznie w swojej dziedzinie. M. Weber uważał, że biurokracja może i powinna być podporządkowana woli liderów politycznych. J. Schumpeter zaś wręcz przeciwnie – profesjonalna biurokracja powinna być dostatecznie silna, aby mogła doradzać lub nawet wydawać dyspozycje politykom. Takie zróżnicowane poglądy w artykule ujmowane są dwojako. Po pierwsze, poprzez różnorodność systemów parlamentarnych, którą warunkują różne układy pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą, a której jeden z krańcowych przypadków jest angielski system premierowski, drugi – typ francuskiego Zgromadzenia. Drugie wyjaśnienie uzasadniane jest dążeniem do budowy demokratycznego społeczeństwa i stworzenia politycznie rezonansowej (ang. *responsive*) i profesjonalnie odpowiedzialnej biurokracji.

Współdziałanie między politykami i biurokratami badacze uważają za jedną z najważniejszych dziedzin współczesnego zarządzania społeczeństwem. Zdaniem niektórych z nich stosunki między politykami a biurokacją stanowią rdzeń współczesnego zarządzania, oraz że niniejsze relacje jako niezależna zmienna mogą wręcz wyjaśniać stopień sukcesów i niepowodzeń w zarządzaniu¹. Tym, kto tak sądzi, należy przypomnieć, że nie biorą oni pod uwagę współdziałania grup interesów, a w szczególności grup biznesowych, zarówno z politykami, jak i z biurokacją.

* Doktor nauk humanistycznych, docent Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Michała Römera (Wilno, Litwa).

** Doktor nauk społecznych, docent Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Michała Römera (Wilno, Litwa).

¹ A. Farazmand, *Bureaucrats and Politicians in Comparative Perspective*, [w:] *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, red. A. Farazmand, Thousand Oaks 1997, s. IX.

Uznając znaczenie relacji między politykami a biurokratami w zarządzaniu, badacze nie zgadzają się co do tego, jak odbywa się to współdziałanie, jakie role odgrywają i powinni odgrywać uczestnicy tego procesu politycznego. A właściwie, badacze mniej więcej są zgodni co do tego, jak ten proces współdziałania się odbywa, tj., że biurokraci nie są tylko realizatorami decyzji podjętych przez polityków, lecz są też aktywnymi kreatorami polityki. Jednakże konkretny wkład obu tych działaczy stanowi obiekt dyskusji.

W akademickiej dyskusji na temat relacji między politykami a biurokratami Ali Farazmand wyróżnia trzy rywalizujące ze sobą tendencje lub podejścia (ang. *approaches*). Pierwsze podejście prezentuje ideę całkowitej kontroli nad biurokracją sprawowanej w demokracjach reprezentowanych przez wybieranych polityków. Zgodnie z takim teoretycznym poglądem, konieczność politycznej kontroli nad biurokracją jest niezaprzeczalna, ponieważ niekontrolowani niewybieralni biurokraci mogą stanowić zagrożenie dla władzy politycznej lub demokracji. Silna kontrola polityczna nad biurokracją konieczna jest dla narodów rozwijających się, dążących do rozwoju narodowego. Zwolennicy pierwszego podejścia skłonni są do rozgraniczania polityki i administracji.

Drugie podejście wyraża przeciwne zdanie i odrzuca dychotomię polityki i administracji, opowiadając się za dwojaką rolą biurokracji – zarówno polityczną, jak i administracyjną. Niniejszy pogląd teoretyczny traktuje biurokrację jako integralną część procesu politycznego. Stosunki między biurokratami i politykami są różnorodne i interaktywne, płynne i przecinające się, a nie dychotomiczne czy hierarchiczne. Zgodnie z takim poglądem, biurokraci i politycy powinni pracować wspólnie, nie mogą rywalizować ze sobą w dążeniu do efektywnego zarządzania. Biurokraci pojmowani są jako zawodowi administratorzy, których aktywna rola w społeczeństwie i polityce zachęcałaby do zmian społecznych, sprawiedliwości i bezstronności, a ich profesjonalizm służył interesowi publicznemu. Druga tendencja podkreśla korzyści, jakie daje biurokracja oraz wyraża pogląd, że biurokrację i demokrację można koordynować.

Trzecie podejście traktuje wysokiej rangi biurokratów jako mających pewną autonomię względem polityków. Uznając odpowiedzialność i granice pełnomocnictw, niniejszy pogląd teoretyczny traktuje elity biurokracji jako siłę skierowaną przeciwko stronnictwu i innym nadużyciom polityków: mający konstytucyjne prawo wysocy urzędnicy państwowi mogą wspierać szerokie interesy publiczne i nie dopuścić, by politycy służyli interesom partykularystycznym i wielkiego biznesu. Zwolennicy takiego podejścia proponują zwiększenie

pełnomocnictw administracji². Można by dyskutować o tym, jak definiowane są te poglądy na relacje między politykami a biurokracją, i zaproponować inny sposób ich grupowania. Jednakże ważniejszą rzeczą jest ustalenie tego, jak ukształtowały się i czym są uzasadniane takie zróżnicowane interpretacje współdziałania polityków i biurokratów.

Przedstawiona różnorodność poglądów nasuwa dwie konkluzje, które są też punktem orientacyjnym do dalszego badania. Zarówno w dyskusjach na temat teoretycznych poglądów na relacje między politykami i biurokracją, jak i w interpretacjach pochodzenia tych poglądów należy pamiętać o dwóch rzeczach. Po pierwsze, analizując stosunki polityków i biurokracji nie możemy być zimnymi deskryptywistami, gdyż mówimy o sprawach, które związane są z potrzebami i oczekiwaniami obywateli. Dlatego mówimy nie tylko o tym, jak układają się stosunki pomiędzy politykami i biurokratami, lecz także o tym, jak powinny się układać, aby jak najbardziej odpowiadały interesom obywateli. Jednakże próbując określić, jak powinni się zachowywać politycy i biurokraci, musimy też wziąć pod uwagę ich własne interesy, które wraz z oczekiwaniami obywateli mają decydujący wpływ na zachowania tych działaczy politycznych.

Druga sprawa, o której powinniśmy pamiętać, to konkurencyjny charakter tych stosunków. W procesie politycznym działacze ci zajmują różne pozycje, dlatego mają swoje rozumienie kształtowania polityki. Poza tym rozumienie to wiąże się z interesami zawodowymi każdej z tych grup: dla polityka najważniejsze jest zostać ponownie wybranym i pozostać w polityce, dla biurokraty – zachować swój urząd i swoje stanowisko w nim. Badając walkę o wpływy na politykę publiczną istnieje niebezpieczeństwo stania się stronnikiem, tj. popierania jednej z rywalizujących stron. Popierania polityków, którym biurokraci przeszkadzają w realizacji obietnic wyborczych lub popierania biurokracji, w której zawodową działalność ingerują niewiele znający się na rzeczy politycy.

Niniejszy artykuł jest próbą ukazania, że już pierwsi badacze relacji między politykami a biurokracją w różny sposób interpretowali ich role oraz próbą odpowiedzi na pytanie, dlaczego już wczesne poglądy na role polityków i biurokracji były zróżnicowane.

I

Pogląd, od którego należałoby rozpocząć porównania, to przekonanie Woodrowa Wilsona, że „administrowanie jest poza sferą prawdziwej *polityki*. Kwe-

² Ibidem, s. XI–XII.

stie administrowania nie są kwestiami politycznymi. Mimo że polityka określa zadania administracji, nie można tolerować manipulacji urzędami administracyjnymi³. Rozdzielając politykę i administrację, W. Wilson określa również wymagania wobec biurokracji. „Biurokracja może być tam, gdzie cała cywilna służba państwowa jest oddzielona od ogólnego życia politycznego, zarówno jej kierownictwo, jak i szeregowi biurokraci”⁴.

Oczywiście takie rozdzielenie i określenie ról rozwiązywało problemy swojego czasu i swojego systemu politycznego (w tym przypadku – amerykańskiego) – ochronę państwowej służby cywilnej przed chęcią polityków manipulowania nią z powodu własnych interesów. Chcąc ochronić niezawisłość kształtującej się zawodowej biurokracji przed demokratycznym systemem „podziału łupu” (ang. *spoils system*), W. Wilson proponował, aby ministrowie byli wybierani z grona biurokratów. Przeciwno takiemu pomysłowi w 1917 r. opowiedział się Max Weber⁵.

Jednakże takie wyraźne rozdzielenie i określenie ról polityków i demokratów nie było rozwiązaniem problemów instytucji państwowych tylko w danym okresie i w jednym kraju. Po upływie blisko pół wieku Joseph Schumpeter ogłosił swoją, różniącą się od klasycznej, teorię demokracji (obecnie nazywaną jego imieniem), która podobnie traktuje omawiane role. Zgodnie z tą teorią, klasyczna doktryna demokracji absolutnie nierealnie przyznaje wyborcom prawie całą inicjatywę i praktycznie ignoruje funkcję kierowniczą⁶. W rzeczywistości wyborcy wybierają nie z własnej inicjatywy, ich wybór jest kształtowany, i jest to istotna część rozwoju demokracji. Inicjatywa należy do kandydata, który wysuwając siebie na członka parlamentu, jednocześnie pretenduje do rządzenia na odpowiednim szczeblu. Wyborcom pozostaje jedynie przyjąć lub odrzucić tę propozycję⁷. Zatem demokracja oznacza tylko to, że ludzie mają możliwość uznania lub nieuznania tych, którzy będą nimi rządzić, jedynie po to potrzebna jest swobodna rywalizacja potencjalnych działaczy politycznych o głosy wyborców. Demokracja – to królestwo polityków⁸.

³ W. Wilson. *The Study of Administration*, [w:] *Classics of Public Administration*, red. J.M. Shafritz, A.C. Hyde, Belmont 1992, s. 18.

⁴ Ibidem, s. 22.

⁵ H.-U. Derlien. *Public Management and Politics*, [w:] *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, red. K.A. Eliassen, J. Kooiman, London 1993, s. 45.

⁶ J. Schumpeter, *Kapitalizmas, socializmas ir demokratija*, Vilnius 1998, s. 298.

⁷ Ibidem, s. 312.

⁸ Ibidem, s. 314.

Jak w tym królestwie, gdzie panują nie wyborcy, lecz politycy, czują się biurokraci? Jaka rola jest im wyznaczona? W swoim rozumieniu demokracji J. Schumpeter omawia warunki, które, jego zdaniem, niezbędne są do pomyślnego funkcjonowania demokracji. Jednym z tych warunków (trzeci z kolei) jest to, że władza demokratyczna powinna opierać się na profesjonalnie przygotowanej biurokracji, mającej prestiż, tradycje, silne poczucie obowiązku i nie mniej silne *esprit de corps* (duch stanu – V.D., A.J.). Taka biurokracja powinna być dostatecznie silna, aby w razie potrzeby mogła doradzać i nawet wydawać dyspozycje politykom, którzy zarządzają ministerstwami. W tym celu powinna stworzyć zasady działalności i być wystarczająco niezależną, aby móc przestrzegać tych zasad. Sama powinna stanowić pewną władzę. To znaczy, że realnie, a nie tylko formalnie obowiązki i kariera służbowa powinny zależeć – oczywiście, zgodnie z przepisami dotyczącymi państwowej służby cywilnej, których politycy nie śmieliby tknąć – od opinii tego stanu⁹.

Mimo skrótowego przedstawienia teorii demokracji J. Schumpetera, nasuwa się kilka myśli. Przede wszystkim chodzi o różne aspekty analizy. Słusznie krytykując klasyczną doktrynę demokracji za to, że nieadekwatnie traktuje rolę liderów politycznych rywalizujących o głosy wyborców, J. Schumpeter przedstawia własną interpretację o wiele bardziej zbliżoną do rzeczywistości. Innymi słowy, opisuje on, jaka to jest rola w rzeczywistości: mówi o zawodowych interesach polityków, porównuje polityków z przedsiębiorcami itp. Natomiast analiza roli biurokracji jest nie deskryptywna, lecz preskryptywna (normatywna): mówiąc o biurokracji J. Schumpeter używa słów „ma, powinna być”. Powstaje retoryczne pytanie, jaki miałby być realny, empiryczny obraz biurokracji?

Druga myśl – można uznać, że J. Schumpeter, jak i W. Wilson, chce ochronić system administracyjny przed oddziaływaniem walki politycznej – jego zdaniem, biurokracja powinna być i wystarczająco silna, i niezawisła, aby móc nie tylko doradzać, ale też wydawać polecenia politykom. Oczywiście, że w ten sposób podkreśla się możliwość biurokracji swobodnego wykonywania pracy, na której się zna, odsuwając na drugi plan konieczność kontrolowania biurokracji, co powinni robić przede wszystkim politycy. Znowu powstaje retoryczne pytanie: czy rzeczywiście demokracja jest królestwem polityków? Może raczej jest to arena stałej konkurencji między politykami i biurokratami?

Chęć J. Schumpetera chronienia biurokracji przed wpływem walki politycznej można tłumaczyć jego zaniepokojeniem o efektywność demokratycznej

⁹ Ibidem, s. 323–324.

administracji. Jeżeli demokracja oznacza tylko to, że ludzie mają możliwość uznać lub nie uznać tych, którzy będą nimi rządzić oraz jeśli do realizacji tej możliwości potrzebna jest swobodna rywalizacja potencjalnych działaczy politycznych o głosy wyborców, to ta niekończąca się rywalizacja polityczna przynosi ogromne straty energii, które nieuchronnie pomniejszają efektywność demokratycznej administracji. Tak się dzieje dlatego, że władza demokratyczna przede wszystkim powinna troszczyć się o wartość polityczną ustawy lub aktu administracyjnego, tj. o to, ile takie rozwiązanie da głosów parlamentu albo wyborców. Zależność rządu od tych głosów wypacza wszystkie decyzje „za” i „przeciw”, zmusza ludzi stojących u steru władzy lub blisko niego do rozstrzygania spraw krótkoterminowych i niezwykle utrudnia jakąkolwiek działalność ważną dla długoterminowych interesów kraju. J. Schumpeter dochodzi do wniosku (z którym trudno się nie zgodzić), że w demokracji ustawy oraz system administracyjny są ubocznym produktem walki politycznej¹⁰.

Dbałość o efektywność systemu administracyjnego w celu jego ochrony przed perypetiami walki politycznej jest tylko jednym ze stanowisk określającym również pogląd na role polityków oraz biurokratów. Za jego przeciwieństwo uznalibyśmy zaniepokojenie M. Webera o rozpowszechnienie się biurokratyzacji na wszystkie dziedziny ludzkiej działalności, co oznaczałoby coraz większą specjalizację zawodową, przepisami uregulowaną rutynową pracę, nasilającą się bezosobowość. Jednakże biurokratyzacja ta jako dążenie do racjonalności i efektywności oznacza także coraz większe regulacje kontaktów społecznych, nową „żelazną klatkę”, którą tworzą silne struktury biurokratyczne i ściśle ze sobą przeplatające się sieci formalnych oraz racjonalnych przepisów.

Jeszcze w ostatnim dziesięcioleciu XIX w. M. Weber mówił, że „nigdy nas nie zapytają czy chcemy tego rozwoju historycznego”¹¹. Później rozwój ten często nazywał „losem” naszej kultury i cywilizacji, jednak nie był to pogląd deterministyczny, na co wskazuje opublikowany w 1917 r. jego artykuł *Parlament i rząd w trakcie przemian w Niemczech*. Przyznając, że biurokracja jest faktycznym zarządcą współczesnego państwa¹², M. Weber twierdzi, że biurokracja może i powinna być podporządkowana woli liderów politycznych. Tacy

¹⁰ Ibidem, s. 314–317.

¹¹ Cyt. za: L. Scaff. *Veržiantis iš geležinio narvo: Max Weber ir moderniosios sociologijos atsiradimas*. Vilnius 1995, s. 318.

¹² M. Weber, *Parliament and Government in a Reconstructed Germany*, [w:] M. Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, vol. 2, Berkeley 1978, s. 1393.

liderzy muszą mieć charyzmę, z powodu której stronnicy przywiązują się do nich emocjonalnie, gdyż tylko charyzmatyczni liderzy są w stanie zarządzać sztywnymi systemami administrowania biurokratycznego. W przypadku braku takiego kierownictwa politycznego, jak to się stało w Niemczech po dymisji O. Bismarcka, cała władza i zdolności decyzyjne trafiają w ręce państwowej biurokracji. Skutkiem umacniania się biurokracji jest to, że władza staje się konserwatywną i niewynalazczą, ponieważ biurokraci nigdy nie są prawdziwymi liderami, przyzwyczajeni są do podporządkowywania się przełożonym. W zarządzaniu państwem brakuje polityka – nie geniusza politycznego, którego można się spodziewać zaledwie raz na kilka stuleci, nawet nie talentu politycznego, lecz po prostu polityka¹³. Prawdziwi liderzy polityczni pojawiają się i dowodzą swoich zdolności w ramach konkurencji między partiami w bataliach parlamentarnych i wyborczych. Ważnym warunkiem wyłaniania się takich liderów jest silny i czynny parlament, jaki M. Weber kreował na podstawie modelu parlamentu Wielkiej Brytanii¹⁴.

Drugim następstwem jest to, że w okresie umacniania się biurokracji aparat państwa coraz bardziej kolonizują prywatne interesy. Tak się dzieje dlatego, że biurokracja jest wyspecjalizowana i w swojej pracy związana z konkretnymi grupami interesów, tj. z wąskimi interesami, co przeszkadza jej w byciu bezstronną¹⁵. Spróbujmy porównać wcześniej przedstawione poglądy na interesujące nas role działaczy w procesie politycznym. Patrząc chronologicznie, W. Wilson był pierwszym spośród wspomnianych tu badaczy, który próbował określić role polityków i biurokracji. W. Wilson przede wszystkim był specjalistą od administrowania publicznego, którego interesowała działalność instytucji władzy i możliwości jej doskonalenia. Najwięcej takich możliwości widział on w sektorze prywatnym, od którego sektor publiczny powinien przejąć doświadczenie administrowania w biznesie. Jednakże, aby w sektorze publicznym można byłoby stosować metody i przepisy administrowania biznesu, sektor publiczny należało traktować jako działalność, która w zasadzie nie różni się od administrowania w świecie biznesu: zarówno w jednym, jak i w drugim sektorze działają te same zasady pomagające osiągnąć efektywność organizacyjną. Główna przeszkoda w takim traktowaniu – więź administrowania w sektorze publicznym z działalnością polityczną, w której kształtowana jest polityka realizowana właśnie przez administratorów publicznych. W. Wilson po prostu

¹³ Ibidem, s. 1403–1405.

¹⁴ Ibidem, s. 1419–1420.

¹⁵ Ibidem, s. 1426–1427.

odrzuć tę przeszkodę, oświadczając że polityka i administrowanie są różnymi dziedzinami, tj. formułując słynną dychotomię polityki i zarządzania: politycy wykonują swoją pracę – podejmują decyzje, administratorzy zaś – swoją, i realizacja decyzji podjętych przez polityków zależy od takich samych metod, jakie stosowane są również w sektorze prywatnym.

Późniejsi badacze różnie oceniali tę dychotomię, jednak uogólniając ich oceny można stwierdzić, że W. Wilson był oskarżany o dwojakość: doskonale rozumiejąc, że publiczne administrowanie ma charakter polityczny, propagował jednak naiwną dystynkcję pomiędzy działalnością „polityczną” oraz działalnością „administracyjną”, i niniejsza dystynkcja przez lata obciążała naukę o administrowaniu¹⁶. Warto wspomnieć jeszcze jedną ocenę, stwierdzającą że formułując swoją dychotomię polityka – administrowanie, W. Wilson błędnie rozumiał niektóre sprawy z przeczytanej niemieckiej literatury o administrowaniu publicznym¹⁷.

Z ostatnim stwierdzeniem trudno się zgodzić, ponieważ oczywiste jest, że rozdzielając politykę i administrację, W. Wilson wyraźnie miał na celu ochronę systemu administrowania przed systemem „podziału łupu” i szukanie możliwości zastosowania w sektorze publicznym metod administrowania w biznesie. Jeśli nawet coś nie tak zinterpretował z czytanej niemieckiej literatury, raczej zrobił to nie tyle błędnie, co z powodu wspomnianych celów.

Jednakże można by się zgodzić z tym, że ówczesna niemiecka literatura zajmowała się innymi problemami niż literatura amerykańska – zadecydowały o tym inne realia polityczne. Taką rzeczywistość Niemiec M. Weber określił jako panowanie biurokracji uwarunkowane decyzjami z lat 1877–1878, które miały wpływ na malejącą odpowiedzialność i pełnomocnictwa parlamentu, protekcyjną działalność państwa, „reformę” administracji cywilnej (która w rzeczywistości oznaczała usuwanie liberalnych elementów z biurokracji), finansowane przez państwo programy zabezpieczenia socjalnego¹⁸.

Możliwe, że realia polityczne Niemiec miały wpływ również na to, że M. Weber postrzegał sprawy nieco inaczej (a może i nieco głębiej) niż W. Wilson i pokazał, że dążenie do efektywności administracji ma swoją ciemną stronę – biurokratyzację życia publicznego, którą opanować, poskromić mogą tylko charyzmatyczni liderzy polityczni. Po kolejnych kilku dziesięcioleciach nastąpiła swoista heglowska negacja negacji – J. Schumpeter zauważył, że

¹⁶ N. Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs, s. 22.

¹⁷ Ibidem, s. 46.

¹⁸ L. Scaff, op.cit., s. 22–23.

konkurencja między tymi charyzmatycznymi liderami politycznymi również ma swoją negatywną stronę – pomniejsza efektywność demokratycznej administracji. Twierdząc, że w drodze tej nieustannej konkurencji politycznej władza demokratyczna powinna opierać się na profesjonalnie przygotowanej biurokracji, która powinna być dostatecznie silna i niezależna, J. Schumpeter swoiście powraca na pozycje W. Wilsona. Koło się zamyka?

Jednakże „powrót” J. Schumpetera na pozycje W. Wilsona jest powrotem jakościowo nowym, gdyż słynny Austriak wyraźnie ignoruje dążenie sławnego Amerykanina do rozdzielania polityki i administracji. Dla J. Schumpetera biurokracja powinna być wystarczająco silna i niezależna właśnie po to, aby w razie potrzeby mogła doradzać, a nawet wydawać dyspozycje politykom. Taki pogląd – to wielki uskok zarówno od stanowiska W. Wilsona, jak i od stanowiska M. Webera, ponieważ według tych ostatnich biurokracja powinna być lojalna wobec jakiegokolwiek gospodarza politycznego, nawet nie próbując wpływać na jego decyzje. Innymi słowy, J. Schumpeter, tak jak W. Wilson, dąży do ochrony biurokracji przed oddziaływaniem walki politycznej, jednakże, inaczej niż ostatni, przyznaje biurokracji aktywną rolę, tj. dostrzega to, co dziś określane jest pojęciem „biurokratycznego kształtowania polityki”. Na takie postrzeganie z pewnością wpływ miało również to, że swoją teorię J. Schumpeter formułował prawie w połowie dwudziestego wieku.

A oto W. Wilson i M. Weber, jednakowo rozumiejąc rolę biurokracji – jako profesjonalną i neutralną realizację celów nakreślonych przez polityków – w różny sposób pojmują rolę polityków: zdaniem W. Wilsona politycy nie powinni ingerować w działalność administracyjną, ponieważ administrowanie jest poza granicą sfery prawdziwej polityki natomiast według M. Webera, liderzy polityczni mogą i powinni zarządzać systemami administrowania biurokratycznego.

Wreszcie poglądy na polityków i administratorów można by porównać również w ten sposób: W. Wilson był nie tylko pierwszy, lecz także najbardziej konsekwentny – rozdzielanie przez niego polityki i administrowania oznaczało, że zarówno politycy, jak i administratorzy działają wyłącznie w swoich dziedzinach i nie ingerują w nie swoje sprawy. M. Weber uważa, że politycy mogą i powinni ingerować w dziedzinę administrowania, natomiast biurokratom prawa ingerowania w politykę nie przyznaje. J. Schumpeter przeciwnie – za powinność profesjonalnie przygotowanej biurokracji uważa doradzanie i nawet wydawanie dyspozycji politykom, tj. ingerowanie w kształtowanie polityki. Jednakże twierdząc, że taka biurokracja powinna być dostatecznie silna i niezawisła, działająca według odpowiednich przepisów dotyczących państwowej

służby cywilnej, których politycy nie śmieliby tknąć¹⁹, wyraźnie pokazuje, że przyznaje on prawo politykom do ingerowania w sprawy administracji.

Zatem widzimy trojaką interpretację relacji między politykami a biurokratami. Po pierwsze (W. Wilson), niniejsze relacje rozumiane są po prostu jako działalność w swojej dziedzinie, gdy politycy ustanawiają cele, a biurokraci je realizują, nakreślając wyraźną i nieprzekraczalną granicę między zakresem tych działalności. W drugim przypadku (M. Weber), działaczom tym przyznaje się takie same role, jednak politykom przypisywany jest jeszcze obowiązek zarządzana systemem administracji, rozumiejąc to jako konieczność, przeciwdziałanie przeciwko biurokratyzacji życia publicznego. W trzecim przypadku (J. Schumpeter), ta dodatkowa rola przyznawana jest biurokratom, którzy muszą profesjonalnie pomagać politykom, których logika walki politycznej zmusza do dbania nie o efektywność administrowania państwem, lecz o wartość polityczną decyzji administracyjnych, tj. o to, ile takie decyzje dadzą głosów parlamentu lub głosów wyborców.

II

Dlaczego już wczesne poglądy na role polityków i biurokracji są zróżnicowane? Dlaczego jedni badacze kreślą wyraźną i nieprzekraczalną granicę pomiędzy polityką i administracją, inni zaś uważają, że przekroczenie tej granicy nie tylko jest możliwe, lecz też konieczne? Ostatnie pytanie aktualne jest również w dzisiejszych czasach, z tym że formułowane jest odwrotnie: dlaczego wciąż próbuje się kreślić tę granicę również dzisiaj, mimo że całe dwudzieste stulecie wyraźnie pokazało, iż jest ona nierealna? Na przykład Hans-Ulrich Derlien zadaje pytanie: dlaczego gdy większość badaczy zgadza się z tym, że rozgraniczenie polityki i administracji jest deskryptywnie błędną koncepcją, wciąż uznaje się, że trudno jest je rozgraniczyć?²⁰ Używając słów B. Guy Petersa można to pytanie sformułować następująco: dlaczego rzekome rozgraniczenie polityki i administracji okazało się zaskakujące żywotne i wciąż się odradza w wielu systemach politycznych?²¹

Według H.-U. Derliena korzenie dychotomii polityki i administracji tkwią w doktrynie podziału władzy jako systemu hamulców i przeciwwagi, w którym prawomocność władzy wykonawczej nadaje parlament. Nie jest to teoria

¹⁹ J. Schumpeter, op.cit., s. 324.

²⁰ H.-U. Derlien, op.cit., s. 34.

²¹ B.G. Peters, *Biurokratijos politika*, Vilnius 2002, s. 32.

jedynie normatywna, silnie oddziałująca na większość kodeksów państwowej służby cywilnej i oznaczająca, że decyzje administracyjne powinny opierać się na neutralnym wykonywaniu ustaw sporządzonych na piśmie. Teoria ta odzwierciedla również zmiany, które w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci doświadczyła większość systemów politycznych Zachodu: pojawienie się parlamentów i partii politycznych, zorganizowanych grup interesów i mediów. Kontynentalne państwo absolutyzmu transformowało się i przekształciło w różne podsystemy, wśród których biurokracja pozostała jednym z, choć też ważnym, centrów siły, na który wpływ ma rosnąca liczba konfliktujących interesów i konkurujących oczekiwań²².

Rozgraniczenie polityki i administracji miało wpływ zarówno na teorię polityki, jak i na doktrynę konstytucyjną. Polityka rozumiana była jako sprawa wybieralnych przedstawicieli, natomiast najemni urzędnicy, jak uważano, powinni odgrywać instrumentalną rolę – realizować decyzje podjęte przez polityków. Stąd wynika, że urzędnicy powinni być odpowiedzialni i *responsive* względem polityków. Tak rozumianą działalność starano się zatwierdzić konstytucyjnie.

Jednakże idea podziału władzy wyjaśnia nie tylko rozgraniczenie polityki i administracji, lecz także kwestionowanie takiego rozgraniczenia. Chodzi o to, że we współczesnej teorii politycznej w zasadzie nie jest kwestionowane zdanie, że „systemy parlamentarne nie uznają podziału władzy pomiędzy parlamentem i rządem: ich podstawę stanowi wspólnota władzy ustawodawczej i wykonawczej (ang. *legislative-executive power sharing*)”²³. Giovanni Sartori precyzuje, że wspólnota władzy nie suponuje „obustronnej zależności” parlamentu i rządu. Prawa do rozwiązania parlamentu nie można przyrównywać do potencjału parlamentu względem rządu. Pierwsze jest możliwością przypadkową; drugie – sprawowaniem stałej kontroli nad każdym wydawanym aktem prawnym²⁴.

Jeżeli systemy parlamentarne oparte są na wspólnocie władzy ustawodawczej i wykonawczej, to należy pamiętać, że adept radykalnego rozgraniczenia polityki i administracji W. Wilson żył w systemie prezydenckim, w którym zasada podziału władzy działa jako określony mechanizm hamulców i przeciwwagi. Pomijając kwestię, na ile pomyślnie wilsonowski model dyktomii

²² H.-U. Derlien, op.cit., s. 35.

²³ G. Sartori, *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrą, paskatų ir rezultatų tyrimas*, Vilnius 2001, s. 109.

²⁴ Ibidem, s. 123.

wyjaśnia relacje między polityką i administracją w systemie prezydenckim, wystarczy postawić pytanie czy można było go tak po prostu przenieść i zastosować w systemie parlamentarnym? Tu być może warto użyć liczby mnogiej, gdyż systemy parlamentarne znacznie się różnią. Przecież wspólnota władzy nie może nie wpływać zarówno na relacje polityki i administracji, jak i na poglądy teoretyczne na nie. Jak to oddziaływanie mogłoby się wyrażać?

Według G. Sartoriego wspólnoty władzy nie da się zdefiniować tak precyzyjnie, jak podziału władzy. Niniejsze sformułowanie jest nieklarowne, ponieważ wspólnota oznacza dyfuzję i dyfuzyjność. Co, jak lub na ile, co i z czym ma wspólnego? Wspólnota władzy, mówiąc łagodnie, może być bardzo różnorodna²⁵.

Na różnorodność systemów parlamentarnych wpływ mają różne układy pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą (ang. *executive-legislative linkage*)²⁶. Innymi słowy, wspólnota władzy wyraża się poprzez różne konkretne układy między tymi władzami. Jak te konkretne układy wpływają na konkretne współdziałanie polityki i administracji? Najogólniej na to pytanie odpowiada H.-U. Derlien. Jego zdaniem, na tyle, na ile pojęcie układu (ang. *linkage*) w systemach parlamentarnych pasuje bardziej niż pojęcie podziału władzy, na tyle faktyczny próg między polityką a administracją lokalizuje się gdzieś poniżej najwyższych stanowisk władzy wykonawczej (ang. *the top executive position*). Dokładna granica zależy od tego, na ile kryterium polityczne może być lub jest stosowane przy mianowaniu na te stanowiska²⁷.

A zatem wspólnota władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz więzy między nimi nie likwidują granicy między polityką a administracją. Jednakże co oznacza powiedzenie, że jest ona „gdzieś poniżej najwyższych stanowisk”? Gdzie dokładnie? I jeżeli dokładne miejsce tej granicy zależy od stosowania kryterium politycznego, co decyduje o niejednakowym stosowaniu tego kryterium lub, innymi słowy, o niejednakowej polityzacji służby cywilnej? Może różne układy między władzą ustawodawczą i wykonawczą?

Zdaniem G. Sartori istnieją co najmniej trzy odmiany systemów parlamentarnych. Jednym z krańcowych przypadków jest typ angielskiego systemu premierowskiego lub gabinetowego, gdzie władza wykonawcza wyraźnie dominuje względem parlamentu. Inny krańcowy przypadek to typ francuskiego Zgromadzenia (III i IV Republiki), który zarządzanie czyni niemal niemożli-

²⁵ Ibidem, s. 110.

²⁶ Ibidem, s. 109.

²⁷ H.-U. Derlien, op.cit., s. 36.

wym. Istnieje także formuła kompromisowa – parlamentaryzm kontrolowany przez partię²⁸.

Pierwszy układ – system premierowski lub gabinetowy, pozwala wyjaśnić normatywny pogląd, zgodnie z którym charyzmatyczni liderzy polityczni, którzy awansowali i udowodnili swoje zdolności w drodze konkurencji między partiami, mogą i powinni zarządzać systemami biurokratycznego administrowania. Taki pogląd wyraża dążenie do stworzenia przeciwwagi wobec dominacji władzy wykonawczej względem parlamentu, uwarunkowane konstytucyjnie. Jednakże nie należy tu pomijać jednego z momentów. Jeśli interesuje nas współdziałanie między politykami i biurokratami, mówiąc o układach władzy wykonawczej i ustawodawczej, należy pamiętać, że termin władzy wykonawczej (ang. *executive*) określa zjawisko, które składa się z dwóch części – wybieranych polityków i niewybranych biurokratów. Dlatego dystynktywizm (ang. *distinction*) między politykami i biurokratami nie jest tożsamy z dystynktywizmem między władzą ustawodawczą i wykonawczą, ponieważ politycy działają w obu obszarach władzy, mimo że we władzy wykonawczej stanowią nieznaczną mniejszość w porównaniu z niewybranymi administratorami.

Drugi układ – typ francuskiego Zgromadzenia – pozwala wyjaśnić pogląd normatywny, że biurokracja powinna być dostatecznie silna i niezależna, aby w razie potrzeby mogła doradzać i nawet wydawać dyspozycje politykom, zajętych wzajemną konkurencją zmuszającą do dbania nie o efektywność administrowania państwem, lecz o wartość polityczną decyzji administracyjnych. Taki pogląd wyraża dążenie do stworzenia przynajmniej minimalnej przeciwwagi wobec skutków zarządzania skupionego w Zgromadzeniu, co, używając słów G. Sartoriego, wyraża się w tym, że władza jest niezjednoczona, lecz rozproszona i zatomizowana; odpowiedzialność w ogóle zanika; dyscyplina partyjna waha się od słabej do pełnego jej braku; premierzy i ich gabinety nie mogą działać szybko i stanowczo; koalicje rzadko dochodzą do porozumienia i nigdy nie są pewne wsparcia ze strony ustawodawców; rządy nigdy nie mogą działać i mówić jednym głosem. Wreszcie – raz do roku lub nawet częściej rządy są „pojadane ze smakiem”, ponieważ dobijanie swojego rządu oznacza nie oddanie go opozycji, jak w Brytanii, lecz stworzenie sobie możliwości dostania się do gabinetu. Niestabilność gabinetu dla oczekującego członka parlamentu – to „drzwi” do kariery²⁹.

²⁸ G. Sartori, op.cit., s. 109.

²⁹ Ibidem, s. 118.

Jak te dwa poglądy normatywne udało się zrealizować w codziennej praktyce politycznej i administracyjnej? Pierwszy pogląd – że politycy powinni zarządzać systemami biurokratycznego administrowania – w kontekście brytyjskim raczej był i pozostaje dążeniem. Profesjonalizm państwowej służby cywilnej (ang. *Civil Service*) Wielkiej Brytanii oparty jest na kompilacji dwóch zasad: z drugiej strony, rygorystyczny obowiązek urzędników bycia politycznie neutralnymi; z drugiej, całkowite podporządkowanie się politykom. Jednakże rzeczywistość, zdaniem Francuza Jacquesa Chevallier, ma o wiele więcej niuansów. Podaje on przykład, że w ciągu 183 lat (niestety nie podaje od kiedy do kiedy) w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Wielkiej Brytanii zmieniło się 16 sekretarzy i 61 minister. J. Chevallier wyciąga wniosek, że taka stabilność daje niniejszym sekretarzom (funkcjonującym w każdym ministerstwie) dostateczną przewagę względem ministra. Uczestnicząc w kształtowaniu polityki (jako doradcy ministra), a także w jej realizacji (jako odpowiedzialni za realizację), skupiają oni w swoich rękach ważne środki polityczne. Taki wpływ polityczny wysokiej rangi administratorów często określany jest jako krańcowy i sprzeczny z zasadą demokracji³⁰.

Drugi pogląd normatywny – że biurokraci w razie potrzeby powinni doradzać lub nawet wydawać dyspozycje politykom – w kontekście francuskim realizowany był z większym powodzeniem. Według J. Chevallier niestabilność rządu zwiększa potencjał polityczny administratorów: z powodu braku czasu na prowadzenie swojej działalności minister nie może nakreślić długoterminowej polityki i kierować jej realizacją. Zatem urzędnikom wyższej rangi przypadają funkcje (franc. *responsabilites*), które w normalnym przypadku powinny należeć do polityków. Przykład III i IV Republik pokazał, że administracja państwowa, niebędąca wcale blokiem monolitycznym, lecz utworzona z różnych podsystemów (franc. *Sous-ensembles*), często mających sprzeczne poglądy wobec siebie nawzajem, odgrywała a to najważniejszą rolę, przekraczając granice swojej kompetencji i zdając sprawę z wielkich zadań, zwłaszcza dotyczących gospodarki i finansów, a to – wręcz przeciwnie – rolę zwykłego statysty. Jednak przykład niniejszych republik pokazał również, że jeśli nawet administracja zyskuje większą autonomię, to realnie nie może zastąpić osłabionej władzy wykonawczej: nie mając przywództwa politycznego, administracja ogranicza się do rozwiązywania spraw codziennych, nie podejmując się ważnych inicjatyw³¹.

³⁰ J. Chevallier, *Science administrative*, Paris 1994. s. 270–271.

³¹ Ibidem, s. 271.

III

Funkcjonujące w systemach parlamentarnych różne układy między władzą ustawodawczą i wykonawczą stanowią tylko jedno możliwe wyjaśnienie dlaczego mamy do czynienia z przeciwstawnymi poglądami normatywnymi dotyczącymi relacji między politykami a biurokracją. Drugie wyjaśnienie wynika z faktu, że społeczeństwa chcą mieć i politycznie rezonansową, i profesjonalnie odpowiedzialną biurokrację. Pierwsze dążenie wynika z rozumienia, jak ważną rolę w społeczeństwach liberalnej demokracji odgrywa liderstwo polityczne i jak ważna jest relacja przywództwa z państwową biurokracją. Dążenie to wyraża pogląd M. Webera. Drugie dążenie wynika z rozumienia, że realizacja polityki publicznej sformułowanej przez polityków zależy od profesjonalizmu biurokracji i jej odpowiedzialności za swoją działalność. Niniejsze dążenie odzwierciedla pogląd J. Schumpetera.

Rolę przywództwa politycznego i stosunek do biurokracji państwowej można spróbować określić modelując sytuację – co by było, gdyby było przeciwnie. Według Edwarda Page'a system biurokratyczny może funkcjonować również bez przywództwa politycznego, jednak w takim przypadku decyzje polityczne byłyby uwarunkowane logiką wewnętrzną systemu biurokratycznego i wewnątrz maszynerii wykonawczej konfliktów, nie zaś publicznie wyrażonymi i demokratycznie uprawnionymi preferencjami politycznymi. W takim przypadku jednostki funkcyjne wewnątrz systemów biurokratycznych skłonne byłyby do fragmentowania kontroli i odwracania uwagi od problemów zarządzania (ang. *governance*) kierując ją na problemy zachowania organizacji, z czym byłyby związane wartości urzędów biurokratycznych i życie polityczne ogółem. W ten sposób biurokracja niemalże naturalnie stałaby się niezdolna do rozwiązywania szerokich spraw społecznych. Ile wpływu miałyby urzędy biurokratyczne na politykę i zarządzanie, tyle rządów miałby naród, ale nie miałby rządu³².

Co prawda tenże E. Page realistycznie przyznaje, że to czego można się spodziewać po liderstwie politycznym we współczesnym biurokratycznym systemie władzy jest dość ograniczone. Nie można oczekiwać, że lider polityczny wprowadzi radykalne zmiany w tych dziedzinach polityki, za które nominalnie jest odpowiedzialny. Ograniczony wpływ liderstwa politycznego warunkuje kilka przyczyn. Po pierwsze, organizowanie rządu jest bardzo trud-

³² E. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, New York 1992, s. 147.

nym zadaniem, dlatego nie można się spodziewać, że minister będzie miał tyle czasu i możliwości, by kierować różnorodną pracą ministerstwa i jednocześnie proponować zmiany polityczne. Po drugie, stała działalność jednostek władzy kształtowała się przez dziesięciolecia (czy nawet stulecia), dlatego nie można się spodziewać, że zostanie zmieniona przez jednego ministra w ciągu tych kilku lat, gdy jest odpowiedzialny za tę działalność. Po trzecie, zmiany polityki rzadko kiedy można określić jako takie działania rządu, których nigdy wcześniej nie podejmował. Przeciwnie – to, co przedstawiane jest jako główne innowacje polityczne, przeważnie stanowią modyfikację poprzedniej polityki, z bardzo niewielkimi zmianami³³.

Obok tego ograniczonego wpływu na biurokrację przywództwo polityczne cechują również inne immanentne właściwości, na które warto zwrócić uwagę. Przede wszystkim to trudny do zakwestionowania fakt, że politycy nie są żadnymi przedstawicielami narodu realizującymi jakąś wspólną wolę. Są to po prostu ludzie mający cechy lidera i chcący rządzić. Wynika stąd następna ich cecha – że głównym celem ich działalności jest chęć bycia wybranymi w kolejnych wyborach. Jednakże ani te cechy zawodowe polityków (czy też interesy zawodowe), ani ograniczony wpływ na biurokrację nie pozwala kwestionować ich roli i faktu, że biurokracja powinna być oddźwiękiem na publiczne wyrażane preferencje polityków. Rywalizując o głosy wyborców politycy zmuszeni są mówić o *wszystkich* problemach nurtujących społeczeństwo i proponować sposoby ich rozwiązywania. Przyznając pierwszeństwo którymkolwiek proponowanym sposobom rozwiązywania problemów społecznych, wyborcy jednocześnie udzielają ich autorom, czyli politykom, pełnomocnictw do ich rozwiązywania lub pełnomocnictw do realizacji tych propozycji.

Biurokracja musi być oddźwiękiem na propozycje polityków przede wszystkim dlatego, że z powodu swojej specjalizacji biurokraci, w przeciwieństwie do polityków, nie mogą mówić o *wszystkich* problemach społecznych. Biurokraci dobrze się znają na problemach tego sektora publicznego, w którym pracują, i mogą proponować sposoby ich rozwiązywania. Jednakże nie tak, jak w przypadku polityków, proponowane przez biurokratów rozwiązania nie mogą zostać uprawnione w drodze demokratycznych wyborów, tj. biurokraci nie otrzymują pełnomocnictw od wyborców. Takie pełnomocnictwa – większe lub mniejsze – zyskują dzięki zajmowanemu stanowisku w państwowej służbie cywilnej. Oczywiście, że mając określone pełnomocnictwa do podejmowania rozwiązań biurokraci mogą nie reagować lub niedostatecznie reagować

³³ Ibidem, s. 147–148.

na decyzje polityków, a także próbować na nie wpłynąć, aby stały się podobne do proponowanych przez nich rozwiązań. A więc, biurokracja sama przez się nie jest oddźwiękiem polityki, można jedynie mówić o dążeniu, by taką była.

Drugie dążenie – odpowiedzialność zawodowa biurokracji – uzasadniane jest przede wszystkim tym, że realizacja dowolnej polityki publicznej sformułowanej przez polityków zależy o zdolności biurokracji do czynienia tego. Innymi słowy, społeczeństwa chcą mieć profesjonalną państwową służbę cywilną, dlatego poświęcają wiele uwagi i środków na dobór, szkolenie i gratyfikację urzędników. Poza tym rozwój państwowej służby cywilnej w ciągu ostatniego stulecia pokazuje wzrastającą profesjonalizację, gdy administratorów mających ogólne wykształcenie zastępują wykwalifikowani przedstawiciele konkretnych zawodów – prawnicy, finansiści, ekonomiści, inżynierowie, pedagodzy, lekarze itd. Liczba profesjonalistów w państwowej służbie cywilnej wzrasta dlatego, że rośnie liczba funkcji tzw. państwa „dobrobytu”, funkcje te zaś stają się coraz bardziej skomplikowane: prowadzone przez administratorów państwowych systemy ochrony zdrowia, energetyki, edukacji, zabezpieczenia społecznego itp. przed stu laty wyglądały zupełnie inaczej niż dzisiaj.

Jednakże społeczeństwa zainteresowane są nie tylko profesjonalizmem państwowej służby cywilnej. Chodzi o to, że powiększanie liczby konkretnych zawodów w tej służbie oznacza również to, że realizacja polityki publicznej przechodzi w ręce profesjonalistów, społeczeństwo zaś (także politycy) traci możliwość sprawowania kontroli nad realizacją tej polityki – przede wszystkim z powodu kompetencji, także czasu, środków i innych przyczyn. Innymi słowy, biurokratom udziela się prawa do działania według własnego uznania, jednak ani społeczeństwu, ani konkretnie politykom nie jest obojętne, jak to prawo zostanie wykorzystane: działanie biurokracji według własnego uznania powinno być nie tylko kompetentne, ale także odpowiedzialne.

Zatem odpowiedzialność zawodowa biurokracji stanowi nie tylko problem analizy politycznej, lecz również etyki zawodowej. Używając słów Richarda Chapmana, „głównym tematem współczesnych dyskusji nad etyką państwowej służby cywilnej jest realizacja pełnomocnictw do działania według własnego uznania”³⁴. Realizacja tych pełnomocnictw powinna być „adekwatna”, „stosowna”, „korzystna”, „zgodna z prawem”, „rzetelna”, „konieczna”, „potrzebna”, „zasadna”, „bezpieczna”, „wystarczająca” – takie właśnie terminy występują w ustawach³⁵. John Rohr mówi wręcz o korzyści, którą w perspektywie

³⁴ R. Chapman, *Valstybes tarnautojų etika*, Vilnius 2002, s. 14.

³⁵ Ibidem, s. 16.

czasowej ustrojowi demokratycznemu może przynieść *właściwe* korzystanie z prawa przedstawicieli administracji publicznej do działania według własnego uznania³⁶.

Jakie kroki są podejmowane, aby przyznane biurokracji prawo do działania według własnego uznania stosowane było właściwie, sprawiedliwie, rzetelnie, zasadnie, wreszcie – odpowiedzialnie? Zacząć można od tego, że prawie każda grupa zawodowa deklaruje, że w swojej działalności kieruje się kodeksem etyki zawodowej ustanawiającym wymogi dla przedstawicieli danego zawodu: zasady zachowania, standardy działalności, granice odpowiedzialności. Pracując w państwowej służbie cywilnej stają się oni przedstawicielami władzy i zobowiązują służyć obywatelom bezwarunkowo i sprawiedliwie. W sektorze prywatnym nacisk kładzie się na jakość i strategię marketingu jako najważniejsze warunki sprzedaży towarów i usług, natomiast w sektorze publicznym pierwsze miejsce zajmuje sprawiedliwość społeczna – najważniejsze, aby w obszarze świadczenia usług publicznych wszyscy obywatele byli traktowani jednakowo. Innymi słowy, wymagania etyki zawodowej wobec przedstawicieli tego samego zawodu w sektorze prywatnym i publicznym nie mogą się nie różnić.

Jednakże w kontekście odpowiedzialnego korzystania z prawa biurokratów do działania według własnego uznania spotykamy się z pewnym problemem moralnym. Chodzi o to, że „przestrzeganie zasad kodeksów etyki zawodowej jest dobrowolne, tj. nikt nie może zmusić osoby do kierowania się zasadami kodeksów”³⁷. A więc należałoby tu mówić nie o wymaganiach wobec specjalistów spisanych w kodeksach etyki, lecz o wewnętrznym subiektywnym stosunku specjalisty do tych wymogów. Przy analizie niniejszego stosunku nie da się pominąć pojęcia sumienia zawodowego, określającego wewnętrzną ocenę i regulację zachowań profesjonalisty, a także wiarygodność zawodową. Sumienie zawodowe jest nieodłączne od obowiązku zawodowego, który jest nie tylko zewnętrznym wymogiem, lecz także nakazem sumienia – uczciwy i rzetelny specjalista wykonuje swoje obowiązki z odczuwanej wewnętrznej konieczności. Wreszcie, wykonywanie obowiązku wynikające z sumienia zawodowego czyni człowieka odpowiedzialnym.

Niestety, często trudno jest połączyć chęć posiadania politycznie rezonansowej i profesjonalnie odpowiedzialnej biurokracji. Co więcej – możliwe są przypadki, gdy właśnie odpowiedzialność zawodowa nie pozwala biurokracji być rezonansową politycznie: kompetentni i rzetelni urzędnicy państwowi nie

³⁶ J. Rohr, *Profesinés etikos problema*, „Valstybės tarnautojų etika”, s. 98.

³⁷ J. Palidaukaitė, *Etika viešajame administravime*, Kaunas 1999, s. 211.

mogą aprobować wadliwych, ich zdaniem, propozycji polityków, nawet jeśli zostały w sposób demokratyczny uprawomocnione. Możliwe są też przypadki, gdy politycy nie pozwalają biurokracji być odpowiedzialną zawodowo, wywierają wpływ na służbę cywilną, aby podporządkować ją celom i życzeniom rządzącej partii politycznej (lub kilku partii).

Oczywiście, biurokracja może nie być politycznie rezonansową nie tylko z powodu poczucia odpowiedzialności zawodowej, lecz także dlatego, że cele polityków, nawet najbardziej szlachetne, mogą nie odpowiadać interesom administratorów (na przykład chęć reformowania administracji publicznej). Biurokracja może się zachować nieodpowiedzialnie zawodowo nie tylko z powodu ingerencji polityków w jej działalność, ale także z powodu inaczej rozumianego prawa do działania według własnego uznania. Jednakże takie ewentualne przypadki nie negują faktu, iż chęć posiadania i politycznie rezonansowej, i odpowiedzialnej zawodowo biurokracji jest sprzeczna od wewnątrz, a to z kolei tłumaczy przeciwstawność w poglądach normatywnych na relacje między politykami a biurokracją. Wówczas, gdy z powodu którejkolwiek ze wspomnianych przyczyn biurokracja nie może być i rezonansową politycznie, i zawodowo odpowiedzialną, chcemy tego, czy nie, musimy przyznać pierwszeństwo jednej z tych właściwości.

Abstract

A. Farazmand identifies three approaches towards relationship between politicians and bureaucrats in contemporary academic discussion. The first approach holds the idea of total control of bureaucracy by elected politicians. The second approach rejects dichotomy of politics-administration, and speaks for the twofold role of bureaucracy, both political and administrative. The third approach treats the high level bureaucrats as possessing certain autonomy vis-à-vis politicians. The aim of the article is to demonstrate that already the early researchers of relationship between politicians and bureaucrats provided different explanation of their roles. In order to ensure effectiveness of public administration, W. Wilson separated administration and politics. M. Weber showed the dark side of administrative effectiveness – bureaucratization of public life, which can be controlled only by charismatic political leadership. J. Schumpeter pointed to the negative side of competition among such charismatic leaders, that is, decrease of administrative effectiveness. Therefore, he claimed that democratic government has to rely upon professional bureaucracy, which is sufficiently strong and independent. The article proposes a twofold explanation of these divergent approaches. First, it can be explained by variety of par-

liamentary systems, which is determined by differing executive-legislative linkage. One of the extreme cases of such linkage is the cabinet system, where the executive power dominates vis-à-vis parliament. Such a case could explain the approach (by M. Weber), according to which charismatic political leaders, who proved their capabilities during the party competition, could and should rule the systems of bureaucratic administration. Another extreme case – the French type of assembly government – could explain the approach (by J. Schumpeter) that bureaucracy should be strong and independent, which could advise or even prescribe politicians, engaged in competition, which forces them to care not about the effectiveness of state administration but the political value of administrative decisions. Second, the explanation of different approaches concerning the role of politicians and bureaucrats may be related to the fact that societies seek to have both politically responsive and professionally responsible bureaucracy. The aim of politically responsive bureaucracy rests on the understanding of the importance of political leadership in liberal democracies and its relationship with the state bureaucracy. This aim is expressed by M. Weber. Another aim comes from the understanding that implementation of public policy, formulated by politicians, depends on the professionalism of bureaucracy and its responsibility. This aim is articulated by J. Schumpeter.

Keywords: W. Wilson, M. Weber, J. Schumpeter, politicians, bureaucracy, relationship between politicians and bureaucrats