

Eugeniusz Wojciechowski, Marek Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

CZYNNIK POLITYCZNY I ADMINISTRACYJNY W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

1. Wstęp

Zarządzanie publiczne polega na wpływie władzy publicznej na pożądaną przebieg spraw publicznych. Te ostatnie obejmują świadczenie usług publicznych, realizację zadań oraz rozwiązywanie problemów publicznych. Materią zarządzania publicznego jest państwo, jako forma polityczna organizacji społeczeństwa i wielki, złożony system (obejmujący zbiór instytucji publicznych). Aparatem zarządzania publicznego (podmiotem zbiorowym) są władze publiczne na różnych poziomach kierowania. W ich obrębie wyróżnia się segment (część) polityczny oraz segment (część) administracyjny. Pierwszy obejmuje polityków pochodzących z wyborów (parlamentarzystów, radnych, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) oraz zajmujących stanowiska polityczne w procesie podejmowania decyzji publicznych. Segment administracyjny odnosi się do sfery działalności urzędniczej, związanej z uprawianiem polityki i z wykonywaniem zadań publicznych.

Celem opracowania jest próba ukazania roli i funkcji czynnika politycznego i administracyjnego w procesie decyzyjnym, odnoszącym się do spraw i działalności publicznej. Problem polega na zarysowaniu wzajemnych zależności między czynnikiem politycznym a administracyjnym. Kontekstem rozważań jest państwo, w którym ośrodkiem władzy są politycy, a integralnym składnikiem administracja publiczna. W istocie problem polega na określeniu granic między sferą polityczną a administracyjną i postawieniu pytania o stopień zależności urzędników od polityków. Wiąże się z tym praktyczny postulat „odpolitycznienia” (niektórzy mówią: „odpartyjniienia”) administracji publicznej, jako warunek poprawy sprawności państwa i rozwoju gospodarki.

Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, że każda z badanych sfer działalności publicznej charakteryzuje się odmienną filozofią zmian i postępowania [Domański 1998]. Domeną polityków jest sfera zarządzania publicznego (rządzenie), domeną urzędników i specjalistów zaś – sfera zarządzania administracyjnego. Pro-

blem ten analizuje szerzej B. Kudrycka, przytaczając argumenty za wyodrębnieniem i zacieraniem różnic między polityką i administracją [Kudrycka 1998, s. 5-12]. Autorka mocno akcentuje kwestię lojalności i neutralności politycznej w odniesieniu do administracji publicznej. W wymiarze praktycznym wysuwany jest postulat uniezależnienia administracji od bieżącej polityki z wyodrębnieniem wyraźnej granicy między stanowiskami politycznymi a urzędniczymi.

2. Logika sfery politycznej

Działania w obszarze polityki odznaczają się wyraźnymi cechami, które nadają im wyjątkowy koloryt i wyraz. Mimo że pojedyncze cechy występują też w innych sferach aktywności człowieka, w polityce ma miejsce ich zespolenie, tworzące szczególny charakter działania. Uczestnicy życia politycznego rzadko z własnej woli podejmują decyzje o wycofaniu się. Wyjątkiem są ewidentne błędy, kompromitacje, dowiedziony (lub domniemany) udział w aferach i w skandalach, w korupcji czy widoczne działanie na szkodę interesu państwowego.

Powstaje zasadnicze pytanie: co jest takiego w polityce, że przyciąga niczym magnes, roztacza i posiada trudny do precyzyjnego określenia czar, nakazujący brać w niej udział bez żadnych warunków wstępnych? Ta magia może być tłumaczona dwojako. Z jednej strony, jest to możliwość decydowania o losach innych ludzi, warunkach ich egzystencji, stopniu zaspokajania potrzeb. Dążenie do sprawowania władzy jest typowe dla natury ludzkiej. Z drugiej, uprawianie polityki daje szansę zajęcia wysokiej pozycji w strukturze społecznej, a co za tym idzie – zdobycia relatywnie dużych dochodów oraz znajomości towarzyskich i biznesowych. Już to połączenie możliwości i korzyści buduje wizerunek polityka jako osoby niezwykle atrakcyjnej, a wykonywanie tej funkcji – jako warte zabiegów i wysiłków.

Cechą sfery polityki jest zmienność. Jedni politycy obejmują funkcje publiczne, legitymując się mandatem wyborczym, inni natomiast obejmują stanowiska na zasadzie doboru ze strony gremiów rządzących. Inni wreszcie prowadzą działalność polityczną poza ośrodkami władzy publicznej, pełniąc swoją funkcję z woli wyborców (opozycja), bądź są aktywni politycznie poza parlamentem czy organami samorządu terytorialnego. W każdym przypadku dynamika życia publicznego i procedury wyborcze uzależniają bardzo istotnie polityka od jego oceny przez obywateli. Często brak sukcesów w połączeniu z przegraną wyborczą usuwa nawet znaną osobę w polityczny niebyt.

Prawie wszyscy politycy zapytani o motywację swojej pracy odpowiedzą szybko, że jest nią misja i powołanie. Uważają ją za gotowość do wykonywania bardzo ważnych zadań, traktowanych w kategoriach posłannictwa. Bardzo lubią mówić o przekształcaniu otaczającej ich rzeczywistości, naprawianiu państwa, rozwiązywaniu ważnych problemów i trosce o dobro publiczne itd. Na ogół politycy mają niepełną wiedzę o elementach rządzenia, zabierają głos w wielu sprawach, wykazując się przy tym często powierzchownością i pośpiechem. To dlatego zmuszeni są

korzystać z usług wyspecjalizowanego aparatu urzędniczego, znającego procedury administracyjne i dysponującego lepszymi informacjami¹.

Politycy, podejmując różne decyzje, preferują cele długofalowe. Uzasadnieniem tego jest duży wymiar zmian, który wymaga odpowiednio dłuższego czasu. Stąd w strukturze celów publicznych wiodące stają się cele strategiczne, charakteryzujące podstawowe kierunki podejmowanych działań, ich uwarunkowania. Długi horyzont czasowy, obejmujący efekty decyzji politycznych, jest bardzo wygodny dla ludzi władzy, ponieważ wykracza często poza ramy kadencji ekip rządzących. W tej sytuacji niepowodzenia lub zaniechanie koniecznych działań są w sposób oczywisty osłabiane. Niektóre posunięcia, a zwłaszcza ich fiasko, można wytłumaczyć tym, że stanowią jedynie istotny element całościowej operacji, na której rezultaty trzeba cierpliwie poczekać, gdyż ujawnia się z opóźnieniem.

Powinnością polityka jest kształtowanie polityki rozwoju na różnych poziomach zarządzania publicznego². Z tego powodu odgrywa on kluczową rolę w ustalaniu celów rozwojowych i określaniu ich hierarchii, w wyborze priorytetów, w rozwiązywaniu konfliktów oraz wyznaczaniu zadań operacyjnych dla organów wykonawczych. Dobry polityk z autorytetem potrafi zrozumieć i identyfikować zagrożenia nie tylko dzisiejsze, ale przyszłe (wybitny polityk jest wizjonerem) oraz uruchamiać zaangażowanie obywatelskie, aby im sprostać. Jego rolą jest również wyjaśnianie obywatelom sedna spraw publicznych i przekonanie ich do swoich racji. Jakość krajowego *establishmentu* powinna się objawiać w jego kwalifikacjach, a miarą tego jest intelektualna aktywność wobec zachodzących procesów, zdolność ich ogarniania i zrozumienie ich istoty³.

Obserwacja życia politycznego dostarcza wielu przykładów, że łatwiej w nim dzielić niż wytwarzać. Cechą działania ludzkiego jest logika podziału. Nic dziwnego, że tkwi ona również w obszarze sprawowania władzy i ujawnia się ze zdwojoną siłą. Politycy poświęcają szczególną uwagę problematyce dzielenia, rozdysponowania owoców ciężkiej pracy, które stały się dziełem większości członków społeczeństwa. Rezultaty te, będące produktem krajowym i w całości finansami publicznymi, są przedmiotem niezwykle zainteresowania w pierwszym rządzie właśnie polityków, gdyż stanowią fundament ich egzystencji i racji bytu. Można iść dalej i stwierdzić, że nie ma polityków bez pieniędzy publicznych, które stanowią ich naturalny „pokarm”.

¹ Dla przykładu burmistrz (wójt, prezydent miasta) nie powinien osobiście kierować urzędem, gdyż zwykle mało się na tym zna. Do tego potrzebny jest profesjonalny kierownik urzędu.

² *Multi-level governance* jest koncepcją wielosegmentowego zarządzania publicznego, która wychodzi z założenia, że trwałą konsekwencją procesu integracji jest zatarcie podziału na klasycznie rozumiane funkcje zewnętrzne i wewnętrzne państwa. Odchodzi ona od tradycyjnego modelu zarządzania w państwie opartym na rządzie (*government*) na rzecz koordynacyjnego zarządzania sprawami publicznymi (*governance*) przez struktury ponadnarodowe, samorządy terytorialne i organizacje obywatelskie oraz gospodarze.

³ Bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta w Polsce od 2002 r. był m.in. odpowiedzią na brak silnego przywództwa w zarządzaniu publicznym.

Wysoka aktywność polityków w procesie podziału wytworzonych środków wynika z dwóch zasadniczych przyczyn.

Po pierwsze, decyzje o wielkości i kierunkach zagospodarowania wspólnych pieniędzy podejmuje się niezwykle łatwo. W istocie do tego nadaje się każdy, kto posiada świadomość realnego postrzegania problemu. Abstrahujemy w tym miejscu od zasadności dokonywanych wyborów. Nad wydatkami publicznymi należy panować, gdyż brak dostatecznej dyscypliny w ich wykorzystaniu prowadzi do zaburzeń, a w ostatecznym rozrachunku nawet do kryzysu. Łatwość (lekkość) wydawania pieniędzy publicznych należy tłumaczyć mniejszym wysiłkiem, jaki należy ponieść w procesie ich podziału (wobec trudu związanego ze zdobyciem i wytworzeniem).

Po drugie, kontrola nad finansami publicznymi jest „grą o życie” dla polityków, gdyż dzięki osobistemu uczestnictwu w dzieleniu wydatków budują argument w uznaniu i w poparciu ich przez wyborców. Niemal każdy polityk działający w kręgach formalnie wybranej władzy pragnie być wybrany raz jeszcze. Niektórzy z nich są nawet dumni, że sprawują mandat posła czy radnego od kilku kadencji. Z kolei politycy, którzy nie zasiadają w strukturach władzy, krytykę posunięć tych pierwszych traktują jako instrument zdobycia i utrzymania popularności oraz zaufania wśród potencjalnych wyborców.

Dbałość o stronę dochodów budżetowych jest bardziej złożona. Dochody to powiększanie istniejących środków i walka o pozyskanie nowych źródeł zasilania. Wymaga to dużego wysiłku, przede wszystkim intelektualnego i koncepcyjnego. W ciężkiej pracy, jaką jest pomnażanie dochodów, doniosłą rolę odgrywa wiedza specjalistyczna i inżynieria finansowo-ekonomiczna. Poszukiwanie pozapodatkowych źródeł dochodów jest niezwykle trudne. Dla polityków zwiększenie podatków jest zawsze decyzją niepopularną i wielce ryzykowną, choć najprostszą. W tej dziedzinie nie ma miejsca na bierność, powściągliwość czy lenistwo. Politycy, podejmując decyzję, często odwołują się do zaplecza, korzystając z usług różnego rodzaju fachowców.

Struktura dochodów budżetowych jest wobec tego zawsze wypadkową wyobraźni i odwagi polityków oraz jakości pracy specjalistów. Obserwacja wielu budżetowych debat parlamentarnych wskazuje, że strona tworzenia dochodów w pewnym momencie schodzi gdzieś na drugi plan. Przyjmuje się, że ich wielkość ma charakter stały, a zatem główna uwaga skierowana jest na problem ich podziału. Rozdysponowanie ograniczonych przecież środków jest obszarem niezwykle silnie zdeterminowanym przez wielość interesów⁴. To z tych powodów każdy „rasowy” polityk powinien korzystać z zaplecza (sztabu) profesjonalnego zajmującego się realizacją jego programu. Można zatem powiedzieć, że polityka (zgodnie z rodowodem greckim) jest sztuką rządzenia państwem, a zarazem sztuką racjonalnego gospodarowania wspólnym dobrem, czyli budżetem.

⁴ Warto zauważyć, że polityka w dziedzinie podziału środków budżetowych ma charakter koordynacyjny i wynika z gry tych rozbieżnych interesów.

3. Logika sfery administracyjnej

Administracja publiczna stanowi organiczny element państwa i sama w sobie jest warunkiem jego sprawności oraz należytego wykonywania funkcji. Z tego względu od administracji publicznej oczekuje się ciągłości, dobrego planowania i organizacji pracy. Patrząc na nią od strony bezpośredniego odbiorcy, chcemy, by była otwarta, przejrzysta i przyjazna. Z racji pełnionych funkcji wykonuje wiele różnych zadań – od świadczenia usług poprzez regulację do kształtowania rozwoju. W pewnej mierze administracja publiczna jest formą sprawowania władzy, wywiera bowiem przemożny wpływ na decyzje polityczne. Jest niejako swoistą „pamięcią” państwa i jego urzędniczą infrastrukturą.

Charakter i sposoby postępowania w administracji publicznej są odmienne od działania w obszarze polityki. W przeciwieństwie do zmienności politycznej, w sferze administracyjnej oczekuje się jej stabilności. Cecha ta decyduje o trwałości struktur państwowych, a dalej sprawia, iż zatrudnienie w administracji publicznej wymaga odpowiedniej ciągłości. Jest to podyktowane koniecznością zapewnienia nieprzerwanego świadczenia usług publicznych i ciągłości funkcji państwa. Znajduje to wyraz w różnych systemach organizacji administracji publicznej, silnie determinowanej również kulturowo i związanej z wartościami oraz etosem pracy. Najpełniej postulat stabilności i ciągłości wypełnia idea (koncepcja) służby cywilnej, traktowana jako filar demokracji i silnego państwa⁵. Konkretyzuje się ona w tworzeniu korpusów urzędniczych, jako apolitycznej, wyspecjalizowanej grupy zawodowej, świadczącej niezawodnie (pewnie) i profesjonalnie usługi publiczne wysokiej klasy, podejmującej decyzje w sprawach żywotnych dla państwa, bez względu na zmiany polityczne.

Od początku swego istnienia aparat administracyjny postrzegany był jako służebny przez gremia polityczne, które traktowały go na ogół instrumentalnie, używając do realizacji zadań publicznych i rozwiązywania problemów⁶. Dotychczasowa rola administracji publicznej polegała na uczestnictwie w czterech grupach działań:

- obsłudze administracyjnej czynnika politycznego,
- przygotowaniu przesłanek, projektów decyzji i dokumentacji administracyjnej,
- wykonywaniu decyzji podjętych przez czynnik polityczny – bezpośrednio lub poprzez kształtowanie warunków ich realizacji,
- świadczeniu specjalistycznych usług.

Jak widać, administracja publiczna pełni funkcję regulacyjną i organizowania praktycznych działań dla osiągnięcia celów i zadań politycznych, podnoszących

⁵ Za tradycyjne wartości (i obowiązki) w administracji publicznej uznaje się: odpowiedzialność, sprawność, legalizm (umiejętność stosowania prawa), uczciwość, lojalność (wobec państwa i prawa), sumienność, rzetelność i solidność. Są to również kryteria oceny pracy urzędników wyznaczające standardy działania. Wiele z nich znalazło się w siedmiu zasadach Komisji Nolana, stanowiących standard działania w sektorze publicznym.

⁶ Najpełniej zależność ta ujawnia się w amerykańskim systemie „podziału” łupów (*spoils system*).

sprawność funkcjonowania sektora publicznego. Tym samym jej powinnością jest poszukiwanie (zgodnie z posiadaną wiedzą i umiejętnościami) najlepszych sposobów osiągania celów strategicznych, kierunkowych, formułowanych w sferze polityki. Administracja publiczna skupia uwagę na osiąganiu celów operacyjnych, uszczegóławiających cele długofalowe, i zajmuje się doбором odpowiednich narzędzi realizacyjnych. W istocie administracja publiczna jest systemem otwartym, stanowiącym zaplecze profesjonalne i intelektualne dla polityków. Oczekuje się, że dzięki temu tworzenie i egzekwowanie prawa oraz prowadzenie polityki gospodarczej, programów rządowych będzie czynione kompetentnie i sprawnie.

Sfera administracyjna zajmuje się również doradztwem politycznym i generalnie pracuje na rzecz sprawnego funkcjonowania i rozwoju państwa (udział w budowie strategii rozwojowej i polityk publicznych). Tak jak politycy, także administracja ma swoją misję i pamięć organizacyjną⁷. Wspomniany wcześniej wymóg ekonomiczności wiąże się ze stosowaniem rachunku i procedur ekonomicznych w kierowaniu się zasadami efektywności i gospodarności. Te dwa oczekiwania, tj. racja społeczna i racja ekonomiczna, pozostają w założeniu w sprzeczności, chyba że te ostatnie traktujemy jako sposób realizacji celów politycznych.

Coraz widoczniej punkt ciężkości w funkcjonowaniu administracji publicznej przesuwa się od jej tradycyjnych funkcji, tj. porządkowo-reglamentacyjnej i świadczenia usług publicznych – w kierunku przejmowania nowych obowiązków i ról związanych z oddziaływaniem na życie społeczne i gospodarcze. W tym sensie mówi się coraz częściej o wzroście znaczenia administracji publicznej w systemie podejmowania decyzji. W literaturze przedmiotu istotność tego procesu opisywana jest przez model inkrementalizmu, który zakłada, że czynnikiem determinującym zróżnicowanie polityki lokalnej jest proces podejmowania decyzji, i wskazuje na dominującą rolę administracji w tym procesie [Swianiewicz 1993, s. 3-17]. Zjawisku temu towarzyszy wzrost rangi ciał niewybieralnych, obejmujących różne grupy doradców, ekspertów, konsultantów oraz struktur świadczących usługi publiczne.

Wspólnym elementem dla sfery polityki i administracji jest kategoria interesu publicznego, traktowana jako wartość nadrzędna. W swoim działaniu administracja z założenia powinna się stawać jego obrońcą. Jednocześnie administracja publiczna dysponuje zasobami gospodarczymi (budżet, majątek, zasoby pracy), którymi należy dobrze gospodarować w szeroko pojętym interesie państwa i obywateli. Przyna-
leży ona w całości do dobra publicznego szeroko pojmowanego.

W Europie kontynentalnej często występuje model, w którym omawiane sfery (polityki i administracji) przenikają się w systemie służby cywilnej⁸. Jest to model

⁷ W. Kieżun pisze, że administracja publiczna jest zespołem ludzi wykonujących usługi na rzecz i w imieniu społeczeństwa, a usługi administracji publicznej są związane z motywami typu „powołanie”.

⁸ W Polsce regulacje prawne ograniczają korpus służby cywilnej jedynie do pracowników administracji rządowej (państwowej). Wysuwane są postulaty, aby objąć nią również sektor samorządowy. Wydaje się, że jest to zbyt daleko idące ujednoczenie, zwłaszcza że wiele rozwiązań organizacyjno-kadrowych (zasady rekrutacji, kryteria oceny) dotyczy także pracowników samorządowych.

tradycyjnie zamknięty z mocną gwarancją stabilności kadry urzędniczej. Z kolei w krajach anglosaskich mamy do czynienia z ich coraz wyraźniejszym rozgraniczeniem i wyraźną elastycznością rozwiązań (np. kontrakty, systemy motywacyjne uzależniające płace od wyników). W wielu krajach obserwuje się tendencję odchodzenia od ścisłej kontroli politycznej na rzecz delegowania na szczebel administracji wielu uprawnień i obowiązków. Na tym ma polegać proces odpolitycznienia usług publicznych. Praktycznie jego wyrazem jest powierzanie wykonania zadań publicznych przedsiębiorstwom, zarządom i agencjom wykonawczym (*executive agencies*).

Kierunki zmian wskazują, że na świecie służba cywilna ewoluuje w stronę większej specjalizacji i mniejszej zależności od władzy politycznej. Reformy zachodzące w administracji publicznej wymagają zmiany sposobu myślenia. Pracownik administracji nie może być skoncentrowany tylko na załatwianiu zwykłych, bieżących, codziennych spraw urzędowych, ale powinien podejmować kroki wykraczające poza obowiązujący standard i rutynę. Chodzi tutaj o sprawne, szybkie podejmowanie decyzji, inicjatywę i kreatywność oraz poszukiwanie niekonwencjonalnych rozwiązań, korzystnych dla obywatela. Jego rolą jest pomagać i ułatwiać funkcjonowanie innych, zamiast opowiadać o trudnościach, złożoności i braku możliwości.

4. Zakończenie (separacja czy przenikanie?)

Jak już podkreślono, politycy i administracja publiczna tworzą obszar władzy kształtujący przebieg spraw publicznych na różnych poziomach kierowania i organizacji terytorialnej. Razem stanowią wiodący podmiot w systemie rządzenia, który ulega zmianom określanym mianem modernizacji. Jakość administracji publicznej wynika z siły państwa i odwrotnie.

Problem zależności (lub nie) administracji od polityki ma charakter strukturalny i funkcjonalny, gdyż dotyczy ich pozycji w procesie podejmowania decyzji publicznych w państwie i w gospodarce. Rozdzielenie tych sfer leży u podstaw systemu menedżerskiego (postulowanego w zarządzaniu publicznym) polegającego na separacji funkcji politycznych od funkcji administracyjnych [Rabska 2001]. Konsekwencją dążenia do efektywności wykorzystania zasobów w przedsiębiorstwie rynkowym było oddzielenie funkcji własności od funkcji zarządzania i powierzenie tej ostatniej wyspecjalizowanym w tym osobom. Przeciwwstawianie polityki i fachowości jest jednak błędne, gdyż zakłada z góry brak profesjonalizmu w polityce, a nadto grozi dominacją jednej ze sfer [Wekselberg, Śmiałkowski 2000]. Nic nie stoi na przeszkodzie, by również aktywni w sferze polityki dbali o jak najlepsze wykonywanie swej pracy (łączyli politykę z profesją) [Wojciechowski 2006, s. 641-650; Jeżowski 2001; Jerzmanowski 2005, s. 49-50]. Nawet jeśli nie posiadają pełnej wiedzy, mogą się otaczać specjalistami i korzystać z ekspertyz oraz doradztwa.

Wbrew niektórym poglądom ustalenie precyzyjnej granicy między sferą polityki a sferą administracji jest trudne. Wydaje się, że dążenia do wyraźnego oddziele-

nia tych sfer, jak też ich połączenia są zbyt jednoznacznymi podejściami, które nie prowadzą do zadowalającego rozwiązania. Nie ma potrzeby ich oddzielać, mimo dostrzegania ich pozycji, jakie zajmują w systemie sprawowania władzy.

W istocie mamy do czynienia z wzajemną zależnością i przenikaniem elementów z obydwu sfer [Simon 1976, s. 140-148]. Chyba nie uda się zaznaczyć wyraźnej linii między tymi sferami, ze względu na jej płynność. Dobrze jednak mieć na względzie odrębną logikę i świadomość wspólnych elementów. Bez wątpienia elementem takim jest kierowanie się dobrem publicznym. Warto raz jeszcze przypomnieć, że politycy i urzędnicy z istoty pełnią funkcję służebną wobec państwa i jego obywateli, a wynikająca z tego zasada służby publicznej staje się nadrzędna. W swoim działaniu administracja publiczna z założenia powinna być obrońcą interesu publicznego, służąc państwu i przestrzegając prawa.

Kolejnym wspólnym elementem jest profesjonalizm osób (bądź profesjonalizacja działania). Politycy oraz urzędnicy powinni dbać o podnoszenie kwalifikacji i kompetencje. Fachowcem powinno się być zawsze i wszędzie. Stawianie pytania: profesjonalizm czy polityka? – jest fałszywym dylematem. Polityk to osoba wykonująca też zawód, tym razem zaufania publicznego. Tendencją jest zatem wzmocnienie czynnika fachowości w zarządzaniu publicznym – tak w polityce, jak i w administracji. Można być dobrym politykiem i jednocześnie znawcą zagadnień (nawet wąskich) związanych ze sprawami publicznymi. Ilustracją ewolucji w kierunku poprawy profesjonalizmu jest przekształcanie sposobów działania władzy publicznej od powszechnego niedawno modelu tradycyjnej administracji poprzez model rynkowy (*new public management*) do *governance*. Podejście przedsiębiorcze, menedżerskie podnosi elementy ekonomiczne. Trzeba dostrzec, że w zarządzaniu publicznym racje społeczne i racje ekonomiczne pozostają w założeniu w sprzeczności, chyba że te ostatnie traktujemy jako metodę realizacji celów politycznych. Profesjonalizacja, obok sumienności, rzetelności i solidności, wymusza wobec tego pragmatyzm i dokonywanie wyborów opartych na kalkulowaniu zysków i strat.

Wspólnym elementem jest też sprawność, rozumiana w sensie biegłości, co do realizacji tym razem różnych celów. W sektorze publicznym pomiar celów jest bardzo trudny, gdyż wiele z nich ma charakter polityczny, jakościowy i opisowy. Mimo tego podejmuje się coraz więcej prób kwantyfikacji tych celów. Każdy wysiłek w tej mierze jest godny uwagi, gdyż tylko tą drogą można się pokusić o efektywne działania. W polityce najważniejszą rzeczą jest jednak skuteczność jako miara realizacji celów, natomiast w sektorze administracji – efektywność i gospodarność.

W sferze politycznej i – szerzej – publicznej logika podziału poprzedzona jest działaniami nastawionymi na budowanie koncepcji, wizji, planów oraz wysiłków związanych ze zmianami w otaczającej rzeczywistości. Z punktu widzenia szczegółowości decyzje mają charakter ogólny i kierunkowy, podczas gdy w sferze administracyjnej aktywność skupiona jest na poszukiwaniu techniczno-ekonomicznych rozwiązań celów politycznych, co siłą rzeczy powoduje, że decyzje nabierają bardziej konkretnego wymiaru. Specyfikę tych sfer wyodrębnia A. Kroeger, pisząc, że

proces rządzenia stanowi stałą interakcję między „logiką polityczną a logiką funkcjonalną” [Kroeger 1996, s. 36]. Według M. Kuleszy profesjonalizacja rządzenia łączy się nie tylko z poziomem wiedzy merytorycznej, posiadanym doświadczeniem zawodowym i stosowanymi umiejętnościami praktycznymi, lecz także z koniecznym w tym zawodzie czytelnym profilem etycznym [Kulesza 2005, s. 39].

Rozważania kończymy konstatacją, że w sferze zarządzania publicznego możliwe jest harmonijne połączenie elementów politycznych, ekonomicznych i fachowości dla zapewnienia wyższej jakości (wartości) działania.

Literatura

- Domański T., *Nowe szanse i możliwości*, „Wspólnota” 1998 nr 43.
- Jerzmanowski Z., *Gmina jako holding*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005 nr 8, s. 49-50.
- Jeżowski A., *Wątpliwe pomysły i nieformalne relacje*, „Wspólnota” 2001 nr 31, s. 18-19.
- Kroeger A., *Służba publiczna we współczesnej demokracji*, [w:] *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 1996, s. 36.
- Kudrycka B., *Rozróżnienie sfery polityki od administracji*, „Samorząd Terytorialny” 1998 nr 4, s. 5-12.
- Kulesza M., *Czas na profesjonalizację rządzenia*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005 nr 9, s. 39.
- Rabska T., *Politycy czy profesjonalści w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 12.
- Simon H.A., *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, PWN, Warszawa 1976, s. 140-148.
- Swianiewicz P., *Dlaczego polityki lokalne są różne?*, „Samorząd Terytorialny” 1993 nr 5, s. 3-17.
- Wekselberg V., Śmiałkowski D., *Falszywy dylemat*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 marca 2000 r.
- Wojciechowski E., *Rządzenie publiczne – misja czy profesjonalizacja?*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1124, AE, Wrocław 2006, s. 641-650.

POLITICAL AND ADMINISTRATION FACTOR IN THE PUBLIC MANAGEMENT

Summary

The content of the paper are comments and remarks related to the chosen part of public management process. Deliberations carried out in the paper refer to the analysis of the role of political and administration factor in the public management. The subject of the article is an attempt to carry out an analysis of the profile of public authorities through a prism of similarities and differences between politics and administration in the process of making decisions. As the whole the article underlines some problems and provokes to take up the discussions on this topic.