Piotr Szreniawski

Nauka o polityce administracji

Nauka o polityce administracji
Wydanie II
© by Piotr Szreniawski 2022
Think Tank Nauk Administracyjnych
Lublin 2022

Spis treści

Wstęp 4
Rozdział I - Przedmiot nauki o polityce administracji 5
Rozdział II - Rozwój myśli o polityce administracji 12
Rozdział III - Cele w ujęciu politycznoadministracyjnym 22
Rozdział IV - Administracja w ujęciu politycznoadministracyjnym 30
Rozdział V - Czynniki kształtujące politykę administracji 37
Rozdział VI - Państwo w ujęciu politycznoadministracyjnym 46
Rozdział VII - Ustrój w ujęciu politycznoadministracyjnym 53
Rozdział VIII - Pokój i wojna w ujęciu politycznoadministracyjnym 59
Rozdział IX - Informacja w ujęciu politycznoadministracyjnym 65
Rozdział X - Polityka społeczna 72
Rozdział XI - Polityka administracyjna 83
Rozdział XII - Polityka zagraniczna 90
Rozdział XIII - Polityka gospodarcza 96
Rozdział XIV - Polityka ekologiczna 103
Rozdział XV - Polityka rządu 109
Rozdział XVI - Polityka samorządu 115
Rozdział XVII - Polityka organizacji społecznych 121
Rozdział XVIII - Polityka administracji prywatnej 127
Zakończenie 134

Wstęp

Zagadnieniami związanymi z polityką administracji zajmuje się wiele różnych nauk, takich jak politologia, teoria organizacji czy nauki prawne. Nauka o polityce administracji opisuje zagadnienia łączące kwestie prakseologiczne i politologiczne z problematyką funkcjonowania administracji. Pośród wielu nauk administracyjnych, mających dłuższą lub krótszą tradycję, nauka o polityce administracji wydaje się być dziedziną wykorzystywaną bardziej w praktyce niż w teorii, stąd jej kształt zdaje się wynikać zarówno z wizerunku nadanego jej przez inne nauki – takie jak nauka administracji czy też nauka prawa administracyjnego, jak z obserwacji dotyczących funkcjonowania polityki administracji w praktyce i z własnego dorobku tej nauki. Kształt rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu nie jest jedynym możliwym ani nie wyczerpuje ogromu treści należących do zainteresowań nauki o polityce administracji, jednakże wynika z systematyki dotyczącej całości wiedzy o administracji i z praktyki polityki administracji.

Rozdział I - Przedmiot nauki o polityce administracji

Polityka (gr. πόλις, państwo-miasto), zwykle uznawana za sztukę zdobywania i sprawowania władzy, w znaczeniu szerszym rozumiana może być jako **sztuka osiągania celów**. Polityka administracji jest to całokształt działań administracji, zmierzających do osiągnięcia określonych celów. Polityka administracji to jednocześnie sztuka osiągania przez administrację celów. Nauka o polityce administracji tworzy teoretyczne podstawy polityki administracji. Przedmiotem badań tej nauki są cele administracji oraz zagadnienia z nimi związane. Nauka ta skupia się zarówno na zagadnieniach takich, jak wyznaczanie celów administracji, sposoby osiągania celów, jak i sposoby wpływania na skuteczność administracji w osiąganiu celów.

Pośród trzech tradycyjnie wymienianych nauk administracyjnych – nauki administracji, nauki prawa administracyjnego i nauki o polityce administracji, ta ostatnia uprawiana jest w sposób najbardziej elitarny, a opracowania jej dotyczące są najmniej liczne. Nie należy się tym zniechęcać, lecz tym bardziej brać na siebie obowiązek poznawania i rozwijania tej nauki, zarówno dla własnej satysfakcji intelektualnej, jak i po to, aby pozytywnie wpływać na jakość funkcjonowania administracji, ku pożytkowi współczesnych i przyszłych pokoleń.

Nawet tak podstawowe i pozornie neutralne zagadnienie, jak **nazwa** dyscypliny, jest w przypadku nauki o polityce administracji kontrowersyjne. Wynika to zapewne z nie dość licznej czy zauważalnej obecności rozważań z nią związanych w toczącym się dyskursie naukowym, choć oczywiście docenić i odpowiednio wykorzystać należy dorobek doktryny, dotyczący zarówno rozważań ogólnych, jak i rozstrzygania problemów szczegółowych w kwestiach związanych z polityką administracji. Uprawianie nauki o polityce administracji może odbywać się zarówno pod tą nazwą, jak i pod innymi nazwami, zwykle podobnymi, takimi jak „nauka polityki administracyjnej", czy „politologia administracji", zaś to, co jest pozorną słabością, w pewnych sytuacjach może stać się potencjałem dla osiągania wspaniałych rezultatów. Ustalanie jednolitych rozwiązań nazewniczych jest w pewnym sensie ułatwieniem, wpływającym pozytywnie na proces komunikowania się uczonych, jednakże w omawianym przypadku takie zachowanie przynosi rezultaty zubażające naukę, zarówno w kwestii przedmiotu badań, jak i oczekiwań wobec niej stawianych.

Poza polityką administracji w ogóle, czyli sumą działań administracji, zmierzających do osiągnięcia określonych celów, możemy wyróżnić wiele **szczegółowych polityk administracji**, zarówno ze względu na **kryterium podmiotowe**, czyli kto uprawia daną politykę (np. polityka rządu), jak i ze względu na **kryterium przedmiotowe**, czyli czego dana polityka dotyczy (np. polityka ekonomiczna). Istnieć może wiele polityk szczegółowych, w dodatku mogą być one wydzielane na podstawie różnych kryteriów, stąd niektóre zagadnienia należeć mogą do kilku polityk jednocześnie (np. do polityki demograficznej i polityki edukacyjnej). Kolejnym więc zadaniem nauki o

polityce administracji jest porządkowanie zagadnień dotyczących polityk szczegółowych, a także zakresu polityki administracji w ogóle.

Nauka o polityce administracji posługuje się przede wszystkim **socjologicznymi metodami badawczymi**, takimi jak obserwacja, wywiad czy metody statystyczne. Szczególnie duże znaczenie ma analiza dokumentów, rozumiana szeroko, zarówno jako lektura książek dotyczących obrazu administracji danego kraju, ilustrujących wybraną ideologię lub proponujących konkretne rozwiązania organizacyjne, czy też zapoznawanie się ze statystykami, dokumentami urzędowymi i śledzenie publikacji prasowych. Wiedza, przydatna nauce o polityce administracji, pochodzić może także z opracowań należących do wielu innych nauk, takich jak politologia, nauki prawne czy z nauk mających za przedmiot dziedzinę, której dotyczyć ma dana polityka szczegółowa – takich jak ekonomia – odnośnie do działań związanych z polityką gospodarczą czy ekologia – w kwestiach polityki ekologicznej.

Nauka o polityce administracji wykorzystuje różne **definicje**, zaczerpnięte z wielu innych nauk, tworzy także własne definicje, odpowiadające zadaniom tej nauki. Definicje pojęć istniejących w innych naukach mogą być czasem stosowane odpowiednio, czasem nawet w sposób przenośny, jednakże należy pamiętać, że celem nie jest oddzielanie się nauki o polityce administracji od innych nauk, ale jak najlepsze służenie społeczeństwu przy pomocy osiągnięć tej nauki. Z drugiej strony – mimo iż komunikacja między różnymi naukami jest ważna – to nie należy powstrzymywać się przed tworzeniem własnych definicji, klasyfikacji czy typizacji, kiedy takich definicji, klasyfikacji czy typizacji w innych naukach brakuje, jak i przed osiąganiem innych rezultatów przy pomocy nauki o polityce administracji, niż przy pomocy innych nauk.

Tworzenie definicji w nauce o polityce administracji powinno kierować się przede wszystkim ich **użytecznością**, jak i ich **precyzją**. O ile niezrozumiała definicja, nawet najbardziej precyzyjna, nie jest użyteczna, to często definicja nieprecyzyjna okazuje się niewystarczająca dla celów naukowych. Stąd potrzeba tworzenia definicji jak najlepszych, łączących precyzję z użytecznością. Stosowane w nauce o polityce administracji typizacje i klasyfikacje służą porządkowaniu zespołów zjawisk i zagadnień. O ile typizacje wskazują na charakterystyczne cechy zbiorów przedmiotów, nie tworząc katalogu wyczerpującego wszystkie możliwości, o tyle klasyfikacje powinny opierać się na konkretnych właściwościach, dzieląc wszystkie elementy na należące do odpowiednich kategorii danej klasyfikacji.

Aby umiejscowić naukę o polityce administracji pośród innych nauk, należy krótko zilustrować wybrane nauki, zajmujące się zagadnieniami zbliżonymi do przedmiotu badań nauki o polityce administracji, jak też nauki mogące służyć pomocą w zdobywaniu wiedzy na temat polityki administracji. Poza tym warto pamiętać o istniejących podziałach nauk na np. nauki humanistyczne i ścisłe, czy też o klasyfikacji nauk Augusta Comte'a.

Istnieje wiele nauk, do których nawiązuje nauka o polityce administracji, czy też nauk, z których dorobku nauka ta czerpie, jak i nauk jej pokrewnych. Wspomnieć możemy o takich naukach, jak np.: politologia, prakseologia, nauka administracji, nauka prawa administracyjnego, cybernetyka, futurologia, pedagogika, teoria walki, teoria organizacji, czy takie ogólne nauki

administracyjne jak psychologia administracji, komparatystyka administracji czy historia administracji, jak i o historii doktryn politycznych.

Politologia to nauka koncentrująca się na zagadnieniu władzy. Nauka ta interesuje się takimi zagadnieniami, jak np. funkcjonowanie partii politycznych, zdobywanie władzy, konflikty polityczne czy ideologie polityczne. **Prakseologia** to nauka o sprawnym działaniu. Wiążą się z jej zainteresowaniami takie problemy, jak skuteczność i ekonomiczność działań czy też odpowiednia kolejność działań i ich koordynacja. Nauka o polityce administracji korzysta w sposób szczególny z obu tych nauk, tj. politologii i prakseologii, a w zależności od miejsca zajmowanego na osi między tymi naukami, bardziej zajmuje się politologicznym wymiarem funkcjonowania administracji lub też zagadnieniami sprawności działania administracji. Zagadnienia apolityczności czy też upartyjnienia administracji leżą na skrzyżowaniu łączącym badania politologiczne i prakseologiczne, zaś nauka o polityce administracji nie tylko powinna korzystać z ich dorobku, ale także zwracać uwagę na możliwość kreowania przez administrację zarówno wielu kwestii związanych z funkcjonowaniem polityki w rozumieniu politologicznym, jak i z zagadnieniami sprawnego działania, należącymi do prakseologii.

Nauka administracji zajmuje się faktycznym stanem administracji, natomiast nauka prawa administracyjnego bada przepisy dotyczące funkcjonowania administracji. Te dwie nauki, wspólnie z nauką o polityce administracji, stanowią minimum teoretyczne, konieczne do poznania zagadnień związanych z administracją, zaś inne nauki administracyjne w dużej mierze opierają się na podstawach przez nie zbudowanych. Nauka o polityce administracji skierowana jest na przyszłość, zajmując się takimi zagadnieniami, jak planowanie czy przewidywanie, kiedy zaś nauka administracji i nauka prawa administracyjnego koncentrują się na teraźniejszości. Jednakże nauka o polityce administracji także musi umieć zdobywać i analizować informacje dotyczące aktualnego stanu administracji, nie tylko w celu uniknięcia pułapki myślenia życzeniowego, ale również z powodu skutków prowadzenia przez administrację konkretnej polityki. Należy zauważyć, że o ile zarówno nauka administracji, nauka prawa administracyjnego jak i nauka o polityce administracji zdobywają informacje o rzeczywistym i aktualnym stanie administracji, to czynią to z różnych punktów widzenia. Nauka administracji koncentruje się na zagadnieniach najbardziej ogólnych i podstawowych, opisując nawet filozoficzne aspekty funkcjonowania struktur administracji czy poszczególnych zagadnień związanych z procesem administrowania, nauka prawa administracyjnego uwzględnia przede wszystkim kwestie przepisów prawa, zarówno odnośnie do ustroju administracji, zadań i uprawnień poszczególnych podmiotów administrujących jak i sposobów postępowania administracji, zaś nauka o polityce administracji koncentruje się na zagadnieniach celów administracji.

Cybernetyka i futurologia, choć nie są przez naukę o polityce administracji nadmiernie cytowane, ani nie przeżywają obecnie okresu największego

rozkwitu, to ich przedmioty i sposoby działania wykazują z nauką o polityce administracji wiele podobieństw. **Cybernetyka** to nauka o przepływie informacji i mechanizmach sterowania, natomiast **futurologia** jest nauką o przyszłości, jej prognozowaniu i kształtowaniu. Zagadnienia przepływu informacji w ramach aparatu administracji wiążą się jak najbardziej z problematyką ważną z punktu widzenia nauki o polityce administracji, zarówno w kwestiach szczegółowych, takich jak rozwój techniki czy sposoby komunikacji, jak i w kwestiach bardziej ogólnych, takich jak wolność do informacji czy też sposoby sprawnego i skutecznego oddziaływania przy pomocy informacji. Zagadnienia futurologiczne to nie tylko przewidywanie przyszłego stanu administracji, ale także przygotowywanie administracji do możliwych rozwojów ogólnej sytuacji na świecie, jak i w konkretnych dziedzinach. Nauka o polityce administracji może korzystać z takich znanych m.in. futurologii rozwiązań, jak budowanie różnych scenariuszy związanych z występowaniem określonych zjawisk czy też porównywanie i przewidywanie stanu rozwoju administracji w różnych dziedzinach czy w różnych państwach. Zauważyć należy, że o ile futurologia i nauka o polityce administracji koncentrują się na zagadnieniach przyszłych, to kwestiami związanymi z przeszłością – czyli z odwrotnym kierunkiem osi czasu – zajmują się głównie nauki historyczne.

Historia administracji służyć może pomocą nauce o polityce administracji dzięki podobieństwu wielu zjawisk historycznych do mających miejsce obecnie. Zdarzenia z przeszłości nie tylko kształtują wspólną świadomość grup osób, ale także mogą być przestrogą przed popełnianiem znanych błędów lub też mogą być zachętą do działań, które w przeszłości dawały pozytywne rezultaty. Również zagadnienia takie, jak przestarzałość czy tradycja – związane z procesami historycznymi – są problemami ważnymi dla nauki polityki administracji.

Historia doktryn politycznych zajmuje się analizą ideologii wpływających na życie polityczne, zarówno dawniej, jak i obecnie. Dziedzina ta szczególnie interesuje się zagadnieniami takimi, jak państwo, władza, rola jednostki w społeczeństwie czy idea sprawiedliwości z punktu widzenia poszczególnych doktryn politycznych. Nauka o polityce administracji korzysta z informacji będących rezultatem prac z dziedziny historii doktryn politycznych w zakresie zagadnień takich, jak kształt i znaczenie określonych doktryn, aparat pojęciowy poszczególnych ideologii czy też klasyfikacje i porównania różnych nurtów myśli związanych z polityką administracji.

Pedagogika, jako nauka o wychowaniu, wpływa na naukę o polityce administracji poprzez kształtowanie wiedzy obywateli, w tym również pracowników administracji, ale również i poprzez swoje podobieństwo do działań administracji, mających na celu wychowywanie społeczeństwa. Szczególnie ważne są tu zagadnienia z zakresu pedagogiki administracji, czyli ogólnej nauki administracyjnej koncentrującej się na kształtowaniu wiedzy, umiejętności i postaw urzędników. Nauka o polityce administracji wiąże się z podejmowaniem kwestii pedagogicznych zarówno odnośnie do prowadzenia

czy też badania polityki edukacyjnej, jak i opierając się na osiągnięciach pedagogiki w zakresie możliwości szkolenia poszczególnych grup osób w zakresie osiągania celów przy pomocy aparatu administracji.

Teoria walki jest nauką o konfliktach, przekazującą zarówno refleksje teoretyczne, jak i zalecenia praktyczne. Zasady, wypracowane przez tę naukę, koncentrują się zwykle na zagadnieniach dotyczących walki militarnej, jednakże mogą być także odczytywane w sposób metaforyczny, mogąc być czasem stosowane również przez administrację. Należy jednak pamiętać o podstawowym zadaniu administracji, czyli o służeniu ogółowi i należy widzieć różnice pomiędzy administracją a siłami zbrojnymi. Innym jeszcze zagadnieniem jest funkcjonowanie administracji wojskowej, jak i funkcjonowanie administracji w czasie wojny. Nauka o polityce administracji bada zarówno zagadnienia pokoju i wojny jako elementów otoczenia administracji, jak i np. opisuje różne sposoby wykorzystania przez administrację konfliktów czy też radzenia sobie z nimi.

Teoria organizacji oraz nauki pokrewne – występujące pod nazwami takimi jak nauka zarządzania czy też nauka kierownictwa – i nauka o polityce administracji punkty wspólne swoich rozważań znajdują przede wszystkim w zagadnieniach funkcjonowania poszczególnych organizacji, w tym również państwa i administracji. Ponadto, dzięki szerokiemu zainteresowaniu teorii organizacji nowoczesnymi technikami zarządzania, z jej zaleceń można czerpać wiele informacji cennych dla sprawnego funkcjonowania administracji. Nie wnikając w szczegółowe kwestie dotyczące nauk o organizacji i zarządzaniu, możemy stwierdzić, że wskazówki i wnioski wynikające z przesłanek prakseologicznych mają podobne treści, jak nauki dotyczące prowadzenia skutecznej polityki. Szczególnie wiele zagadnień wspólnych nauki zajmujące się problematyką organizacji znajdują z kwestiami dotyczącymi polityki administracji prywatnej, co jednakże nie powinno oznaczać oddzielenia zagadnień organizacyjnych od polityki administracji publicznej.

Nauka o polityce administracji korzysta również z wiedzy należącej do **psychologii administracji**, tak w dziedzinie przekonywania konkretnych klientów administracji, jak i w kwestiach takich, jak motywowanie pracowników i dobór kadr, czy też w zagadnieniach wyjaśniania nastawienia poszczególnych obywateli do administracji. Wiele zagadnień psychologicznych, dotyczących funkcjonowania jednostek, takich jak zmęczenie, pomysłowość czy oderwanie od rzeczywistości i myślenie życzeniowe, jest interesujących z punktu widzenia nauki o polityce administracji – głównie ze względu na ich wpływ na sprawność administracji.

Komparatystyka administracji pozwala nauce o polityce administracji wybierać nie tylko spośród wariantów hipotetycznych, ale także spośród rzeczywistych rozwiązań, funkcjonujących w różnych krajach. Skuteczne rozwiązania, wdrażane w innych państwach, mogą być zachętą do ich naśladowania, zaś występujące tam błędy powinny być bacznie analizowane w celu ich uniknięcia. Nauka o polityce administracji najczęściej sięga do sytuacji innych państw wtedy, kiedy są one najbardziej typowe, skrajne lub kiedy zostały tam wprowadzone najwcześniej.

Nauka o polityce administracji jest jedną z nauk administracyjnych, czyli nauk badających administrację. Nauka ta może być także zaliczana do nauk politycznych, zajmując się wycinkiem polityki, związanym z administracją. Nauka o polityce administracji należy do nauk humanistycznych, związanych przede wszystkim z działalnością człowieka. Zgodnie z klasyfikacją Comte'a, szeregującego nauki od najbardziej podstawowych, do coraz bardziej skomplikowanych (od matematyki, poprzez fizykę i chemię, do biologii, psychologii i socjologii), nauka o polityce administracji mieściłaby się w szeroko rozumianej socjologii, jako nauka dotycząca zjawisk społecznych. Jednakże zwykle naukę o polityce administracji wyodrębnia się jako samodzielną naukę, korzystając z klasyfikacji Comte'a tylko w sposób pomocniczy. Dodatkowo, należy pamiętać, że w wielu różnych krajach istnieje bardzo wiele różnic w pojmowaniu zjawisk na pograniczu administracji i polityki. Szczególnie widoczna jest różnica pomiędzy nauką europejską (zwracającą uwagę przede wszystkim na świat administracji) a amerykańską (podkreślającą aspekty politologiczne).

Należy podkreślić znaczenie zagadnień celów dla nauki o polityce administracji. **Cele** te rozumiane mogą być na wiele różnych sposobów, można także zwracać uwagę na poszczególne cele administracji. W zależności od tego rozpatrywane są czy to konkretne zagadnienia, ważne dla zrozumienia polityki administracji w całości, czy to szczegółowe polityki administracji, związane z osiąganiem przez administrację celów tylko w wybranej sferze jej działań, czy to ze względu na przedmiot, czy na podmiot tych działań. Wyróżnić bowiem możemy nie tylko politykę administracji w całości, czyli ogólną politykę administracji – obrazującą wszystkie działania administracji przez cały jej aparat, ale także polityki szczegółowe administracji, dotyczące zbioru konkretnych zagadnień, albo realizowane przez wybrane podmioty, będące częściami administracji. Co więcej, często polityki szczegółowe wyróżnione ze względu na podmiot łączą się z wybraną szczegółową polityką, wyróżnioną ze względu na przedmiot – np. polityka ministra zdrowia związana jest głównie z realizacją polityki zdrowotnej.

Pamiętając, że nauka o polityce administracji koncentruje się głównie na realizowaniu przez administrację jej celów, należy pamiętać o możliwości patrzenia na tę naukę w sposób bardziej prakseologiczny – koncentrujący się na zagadnieniach skuteczności, jak i w sposób bardziej politologiczny – łączący administrację z polityką rozumianą w sposób potoczny. Powyżej wskazane sposoby uprawiania nauki o polityce administracji powinny być nakierowane jednocześnie na zdobywanie wiedzy na temat polityki administracji, jak i na kształtowanie umiejętności praktycznych z nią związanych.

Literatura

Łukasiewicz J. (red.), *Polityka administracyjna - Administrative Policy, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków, 7-9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008.

Sepkowski A., *Futurologia i polityka – wizje, projekty, prognozy drugiej połowy XX wieku*, Włocławek 2006.

Szreniawski J., *Wprowadzenie do zagadnień polityki administracyjnej*, Lublin 1978.
Zachariasz A., *Filozofia – jej istota i funkcje*, Rzeszów 1999.
Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2006.

Rozdział II - Rozwój myśli o polityce administracji

Nauka o polityce administracji korzysta z **dorobku wielu pokoleń myślicieli**, koncentrujących swoje zainteresowania na zagadnieniach funkcjonowaniem państwa i administracji. Rozwój wiedzy pokrewnej nauce o polityce administracji nie był równomierny, można zauważyć okresy regresu, ale też i intensywnego rozwoju. Co więcej, wiedza o polityce administracji, mimo niezmiennych starożytnych podstaw, **nadal ewoluuje**, a wiele wskazuje na to, że więcej jest jeszcze obszarów nieznanych, niż tych, które zostały dokładnie zbadane. Popularność czy też dominowanie określonych poglądów wynika z wielu czynników, czy to materialnych, czy ideologicznych. Wybór konkretnych rozwiązań z dziedziny polityki administracji – choć nie zawsze w sposób uświadomiony – ma zwykle swoje źródła w obserwacjach i teoretycznych rozważaniach bardziej lub mniej dawnych autorów.

Za jednego z ojców europejskiej filozofii uznawany jest **Sokrates** (469–399 p.n.e.). Jak wiadomo, Sokrates miał zwyczaj spacerować po Atenach i zaczepiać napotkane osoby. Rozmawiając z nimi o zagadnieniach mających podstawowe znaczenie, potrafił wykazywać sprzeczność poszczególnych poglądów tej samej osoby. U jednych wywoływało to niechęć, innych motywowało do samorozwoju – w każdym razie metody stosowane przez Sokratesa prowokują często rozważania na temat istoty demokracji, wolności słowa czy też natury ludzkiej w ogóle. Uwikłanie uczniów Sokratesa w konflikty polityczne spowodowało oskarżenie go o demoralizację młodzieży, a w konsekwencji skazanie go na karę śmierci przez wypicie cykuty. Sokrates nie spisywał swoich rozważań, a poglądy jego znamy głównie z prac jego uczniów. Słynne sokratejskie „wiem, że nic nie wiem", choć mogłoby zabrzmieć kontrowersyjnie jako podsumowanie filozofii politycznej, to w istocie często godne jest przypomnienia, choćby po to, aby osoby poznające naukę o polityce administracji zachowały pokorę. Z drugiej strony, znajomość losów Sokratesa skłania do przyjmowania bardziej brutalnych strategii politycznych, jak również do budowania mniej demokratycznych systemów filozoficznych, choćby takich jak opisanych w dialogu *Państwo* Platona.

Platon (427–347 p.n.e.) przyjmował istnienie wiecznych „idei", których niedokładnym odbiciem jest znana człowiekowi rzeczywistość. Według Platona, państwem powinni rządzić filozofowie, ponadto w idealnym państwie istnieć miały stan strażników i stan żywicieli. Społeczeństwo w tym państwie miało być zhierarchizowane, a życie jednostki ściśle kontrolowane. Koncepcje Platona wpłynęły na ustrój średniowiecznej Europy. Istniejąca od 387 p.n.e. do 529 n.e. Akademia Platońska była ośrodkiem myśli filozoficznej, politycznej i przyrodniczej, i stała się wzorcem dla wielu późniejszych szkół.

Arystoteles (384–322 p.n.e.) był uczniem Platona, a jego poglądy budowane są często jako opozycja do systemu platońskiego. Podobnie Liceum, szkoła założona przez Arystotelesa, była konkurencją dla platońskiej Akademii. Arystoteles był nauczycielem Aleksandra Macedońskiego. Po śmierci Aleksandra, Arystoteles został wygnany z Aten, a Liceum zamknięto.

Arystoteles dzielił nauki na trzy rodzaje: teoretyczne, praktyczne i wytwórcze. Naukę o polityce zaliczał do nauk praktycznych. Arystoteles podkreślał znaczenie doświadczenia życiowego dla kształtowania moralności i umiejętności obywateli – stąd zauważał wartość odpowiedniego wychowania młodzieży, zarówno w nauce, sztuce, jak i w gimnastyce. W swoich rozważaniach etycznych dowodził, że dobro jest zagadnieniem indywidualnym i subiektywnym, np. różne rzeczy mogą być dobre dla różnych ludzi. Arystoteles opisał zasadę „złotego środka", zalecając unikanie skrajności. Według Arystotelesa, człowiek – jako „zwierzę polityczne" (ζῷον πολιτικόν – *zoon politikon)* jest stworzony do życia w państwie. Arystoteles podkreślał, że podstawową formą funkcjonowania społeczeństwa są rodziny, łączące się w gminy, które natomiast wspólnie tworzą państwo. Arystoteles wskazywał na istnienie sześciu form państw – monarchii, arystokracji, politei oraz tyranii, oligarchii i demokracji – spośród których trzy pierwsze są pozytywne, a trzy ostatnie negatywne. W monarchii i tyranii władzę sprawuje jedna osoba, w arystokracji i oligarchii – grupa osób, a w politei i w demokracji udział w rządach mają szerokie rzesze obywateli. Arystoteles zauważał trzy rodzaje władzy, prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, które mogą skupiać się w jednym ręku lub należeć do różnych osób. Forma państwa powinna być dopasowana do konkretnych warunków i społeczeństw, a ten sam ustrój może w jednym państwie sprawdzać się, a w drugim nie. Ponadto, według Arystotelesa, wielkie znaczenie dla jakości funkcjonowania państwa, mają cechy osobowe przywódców.

Teoria rządzenia państwem jak i rozważania na inne tematy polityczne obecne były nie tylko w pracach myślicieli greckich. Bardzo rozwinięta była w tych dziedzinach już w starożytności myśl chińska. **Konfucjusz** (551–479 p.n.e.) podkreślał znaczenie prawidłowych relacji między ludźmi (między panującym i sługą, między ojcem i synem, między starszym i młodszym bratem, między mężem i żoną oraz między przyjaciółmi). Konfucjusz w swoich naukach pochwalał m.in. obowiązkowość, humanitaryzm i uczciwość. Doktryna Konfucjusza, podkreślająca zalety stabilnego państwa i społeczeństwa, miała duży wpływ na wiele państw azjatyckich. Konfucjusz znany jest z wielu aforyzmów, dotyczących miejsca jednostki w społeczeństwie, takich jak „nie myśl o tym, że inni cię nie doceniają, myśl o tym, że sam nie doceniasz innych", czy „nie znając obyczajów, nie można zajmować stanowiska". Konfucjuszowi przypisywane jest autorstwo tzw. *Pięcioksięgu konfucjańskiego*, w którego skład wchodzą: *Księga Dokumentów* (zawierająca starożytne dokumenty, mające być wzorem sporządzania pism urzędowych), *Zapiski Obyczajów* (zbiór zaleceń z dziedziny etykiety), *Księga Pieśni* (będąca zbiorem klasycznej poezji chińskiej), *Księga Przemian* (służąca do wróżenia) oraz *Kronika Wiosen* i *Jesieni* (historia księstwa Lu).

Sun Tzu (ok. 544–496 p.n.e.), chiński strateg i teoretyk militarny, autor książki *Sztuka Wojny*, wskazywał, że wojna odbywa się zarówno w sferze wojskowej, jak i ekonomicznej, dyplomatycznej i politycznej. Zalecał on zaskakiwanie przeciwnika, dążenie do sytuacji, kiedy przeciwnik nie ma możliwości manewru, przy jednoczesnym zapewnienie swobody działań

własnym siłom. Sun Tzu podkreślał znaczenie aspektów psychologicznych, zarówno dla tworzenia zdyscyplinowanej armii, jak i dla oszukania przeciwnika. Według Sun Tzu, walkę należy podejmować tylko wtedy, kiedy zwycięstwo jest pewne, a szczytowym osiągnięciem jest zwycięstwo bez walki.

Grecki uczony, **Herodot** (ok. 485–ok. 425 p.n.e.), uważany jest za ojca historii, opisywał m.in. dzieje Egiptu i wojny perskie. Należy jednak pamiętać, że ówczesne rozumienie historii (której muzą była Klio) było bardzo szerokie, obejmując także zagadnienia geograficzne, politologiczne czy kulturoznawcze. Nazwa nauki historii pochodzi od tytułu głównego dzieła Herodota, znanego jako *Dzieje* (gr. Ἱστορίαι, historiai), choć pojęcie to oznaczało pierwotnie ogólnie badania, czy też dochodzenie do wiedzy. Herodot pochwalał demokrację ateńską. Mówił, że ludzie dla kogoś pracują powoli, a dla siebie – szybko i jak najlepiej, dlatego należy rozwijać wolność obywatelską.

Czanakja (ok. 350–ok. 283 p.n.e.), hinduski autor dzieła *Księga o Korzyściach* (*Arthaśastra*), podręcznika polityki dla władców, zawiera w swojej książce mnóstwo aforystycznie ujętych rad na wszelkie tematy związane z rządzeniem, dyplomacją i wojną. Podręcznik ten zawiera m.in. rady dotyczące kontrolowania uczuć, powoływania ministrów i doradców, pozyskiwania tajnych współpracowników, śledzenia zdrajców, jak i pozyskiwania zdrajców w obozie przeciwnika, mowa jest także o wychowaniu przyszłych władców i obowiązkach dostojników kontrolujących funkcjonowanie administracji, w tym również o potrzebie wystawiania urzędników na próbę. Sprawą najważniejszą dla państwa jest bezpieczeństwo króla.

Stoicka filozofia Zenona z Kition (ok. 335–ok. 263 p.n.e.) i jego następców oddziałała na wiele pokoleń myślicieli starożytnego Rzymu i późniejszych. Należy jednak pamiętać, że o ile pierwotny, grecki **stoicyzm** podkreślał wartość samowystarczalnej jednostki, z godnością przyjmującej zrządzenia losu, to w wersji rzymskiej stoicyzm akcentował wierność państwu i obowiązkowość. Cesarz Marek Aureliusz (121–180), zwany filozofem na tronie, w swoich stoickich poglądach podkreślał znaczenie panowania nad emocjami, pracowitości i życzliwości. Uważał, że władca i cały aparat państwowy mają za zadanie służenie dobru ogółu.

Czasy średniowiecza wiążą się z upadkiem myśli państwowej. Jednakże po kilkuset latach życie filozoficzne odrodzi się w krajach arabskich, a potem rozkwitnie w doktrynach Renesansu. **Al-Mawardi** (czyt. Al-Małardi, 991–1058) nakreślił zasady nauki politycznej, mającej służyć jako wskazówki do dobrego rządzenia, administrowania i dyplomacji. Był zwolennikiem silnej władzy centralnej i przekazania praw wyborczych wyłącznie jednostkom o nieskazitelnym charakterze. Wskazywał na różnice w rządzeniu państwem w czasie pokoju i wojny. **Ibn Tajmijja** (1263–1328), uznawał istnienie państwa za konieczność. Według niego, lepsze jest istnienie złej i nieuczciwej władzy, niż anarchia. Państwo jest potrzebne do odpowiedniego zorganizowania społeczeństwa, tak aby ludzie byli sobie wzajemnie pomocni. **Ibn Chaldun** (1332–1406) analizował cykle dochodzenia do potęgi i upadku poszczególnych państw, wskazywał na istnienie interesów grupowych i prawidłowości

obejmowania władzy przez reprezentantów poszczególnych grup społecznych. Podstawowe znaczenie dla historii myśli o państwie ma uznanie przez Ibn Chalduna racjonalności procesów politycznych i społecznych.

Marsyliusz z Padwy (ok. 1285–1343), w książce *Obrońca Pokoju* (*Defensor Pacis*), rozgraniczał władzę religijną od świeckiej. Według Marsyliusza, rolą państwa jest rozstrzyganie konfliktów i zapewnienie spokoju. Egoizm poszczególnych jednostek, szczególnie biorących udział w sprawowaniu władzy, jest szkodliwy dla ogółu, Marsyliusz uważał, że jednostka powinna dbać o dobro całego społeczeństwa. Przepisy prawa powinny być tworzone przez suwerenny lud, mający także wpływ na obsadzanie stanowisk.

Paweł Włodkowic (ok. 1370–ok. 1436) uznawał istnienie wojen sprawiedliwych – obronnych, i niesprawiedliwych – agresywnych. Uważał za możliwe pokojowe współistnienie państw o różnych religiach. Podkreślał znaczenie tolerancji, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Uważał, że jednostka powinna mieć prawo głosić swoje poglądy, a ogół nie powinien używać siły do jej uciszenia czy przekonania.

Niccolò Machiavelli (1469–1527), autor *Księcia*, uważał, że skuteczność jest podstawowym kryterium jakości władcy. Według Machiavellego, moralność i polityka nie łączą się ze sobą. Machiavelli kierował się realizmem politycznym, opisywał faktyczne metody sprawowania władzy, a na podstawie obserwacji rzeczywistości i lektury dzieł starożytnych dawał wskazówki dla rządzących. Machiavelli zauważał, że ludzie kierują się niskimi pobudkami, i że z natury są źli. Duże znaczenie, poza zdecydowanym i odpowiednim postępowaniem, przypisywał Machiavelli przepisom prawa, mogącego motywować ludzi do tłumienia swoich złych instynktów. Okrucieństwo powinno być stosowane tylko wtedy, kiedy jest konieczne, ale też nie wolno wahać się ani zwlekać z jego stosowaniem. Działania uciążliwe powinny być przeprowadzane szybko, najlepiej na początku panowania. Władca powinien umieć łączyć w sobie cechy lwa i lisa, będąc zarazem silnym i sprytnym. Przeciwników należy unieszkodliwić, i uniemożliwić im zemstę. Lepiej jest budzić strach niż uwielbienie, gdyż władca kochany w trudnej sytuacji szybciej zostanie zdradzony, niż ten, którego poddani się boją. Nie należy dotrzymywać słowa, kiedy byłoby to szkodliwe dla państwa. Państwo bowiem jest dobrem najwyższym. Władca powinien dbać o swój wizerunek publiczny, okazując litość, praworządność, religijność i hojność w zależności od potrzeb. Według Machiavellego, poza znajomością reguł rządzenia przydatne może być poznawanie życiorysów wielkich przywódców. Machiavelli jest uważany za ojca nowożytnych nauk politycznych.

W okresie renesansu pojawiło się wiele rozważań na temat państwa idealnego. **Thomas More** (1478–1535), w książce *Utopia* przedstawił wizję państwa, gdzie wszyscy muszą pracować, lecz gdzie nie jest znany pieniądz. Państwo to byłoby wyspą, zarządzaną sprawiedliwie dzięki wspólnocie majątku wszystkich obywateli, i dzięki mądrym, wybieranym władzom. **Tommaso Campanella** (1568–1639) w swoim dziele *Państwo Słońca* propagował kult pracy, równość społeczną i likwidację rodziny. Według Campanelli, państwo powinno być zarządzane przez kapłanów, jednakże pozbawionych

wad. Mieszkańcy tego państwa byliby filozofami, a ich życie poddane byłoby ścisłej kontroli Wielkiego Metafizyka Słońce. **Francis Bacon** (1561–1626), autor *Nowej Atlantydy*, akcentował rolę państwa w rozwoju i zabezpieczaniu wiedzy. Państwo ma być zarządzane w oparciu o rozum ludzki, zdolny do panowania nad światem. Dzięki technicznym wynalazkom zapewniony byłby dobrobyt. Nauka byłaby zjawiskiem zarówno religijnym, jak i państwotwórczym.

Andrzej Frycz Modrzewski (1503–1572), autor dzieła *O poprawie Rzeczypospolitej* (*De Republica emendanda*), składającej się z pięciu części (*O obyczajach*, *O prawach*, *O wojnie*, *O Kościele*, *O szkole*), zalecał radykalne unowocześnienie państwa, był zwolennikiem silnej władzy centralnej, widział potrzebę demokratyzacji życia publicznego, opartego na równości praw szlachty, mieszczaństwa i chłopstwa. Postulował rozwijanie publicznego szkolnictwa, opieki zdrowotnej i utrzymanie sprawnej armii. Uważał, że dobro państwa zależy w dużej mierze od zwyczajów obywateli. Zachęcał do zgody i skromności oraz skupianie się na sumiennym wykonywaniu swoich obowiązków.

Antoine de Montchrestien (1575–1621), twórca ekonomii politycznej, uważał, że państwo powinno być samowystarczalne ekonomicznie, jednakże dopuszczał możliwość uprawiania handlu zagranicznego, przy ograniczeniu importu cłami. Państwo powinno wspierać ważne działy gospodarki oraz dążyć do zdobywania kolonii, traktowanych jako źródło surowców.

Thomas Hobbes (1588–1679), autor książki *Lewiatan*, uważał że jedynym sposobem na uniknięcie w społeczeństwie stanu wojny każdego z każdym, jest przekazanie nieograniczonej władzy suwerenowi.

Veit Ludwig von Seckendorff (1626–1692) zwracał uwagę na znaczenie prawa publicznego i administracji publicznej dla funkcjonowania państwa. Ideałem było dla niego państwo niewielkie, jednakże mogące współpracować z innymi państwami w ramach federacji. Za jeden z ważniejszych elementów dobrego rządzenia uważał dbałość o finanse publiczne, w tym również o sprawną i uczciwą administrację finansów publicznych.

Charles de Montesquieu (1689–1755) zauważał wpływ uwarunkowań przyrodniczych na ustrój, zwracał uwagę na konieczność dostosowania ustroju do wielkości terytorium państwa, do jego klimatu, historii, obecnych religii i panujących obyczajów. Za wzór rozwiązań ustrojowych Monteskiusz stawiał Anglię, podkreślając znaczenie parlamentu w tworzeniu dobrych przepisów prawa. Monteskiusz w swoim dziele *O duchu praw* (*De l'esprit des lois*) zalecał podział władzy państwowej i wzajemne kontrolowanie się każdej z trzech władz.

Adam Smith (1723–1790), był autorem książki *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* i zwolennikiem liberalizmu gospodarczego. Według Smitha, państwo powinno umożliwiać bogacenie się jednostkom przedsiębiorczym, nie pozwalając jednak na krzywdzenie najsłabszych. Zaznaczał konieczność uwzględniania w ekonomii czynników etycznych. Podkreślał znaczenie podziału pracy dla odpowiedniej organizacji pracy.

Jeremy Bentham (1748–1832), twórca utylitaryzmu, zakładał, że miarą odpowiedniego działania jest zapewnienie szczęścia jak największej liczbie

osób. Uważał, że przepisy prawa powinny być stabilne i szeroko znane przez społeczeństwo, w celu ułatwienia ich przestrzegania.

Według Henri de Saint-Simona (1760–1825), motorem postępu społecznego jest działalność wytwórców. W różnych okresach wytwórcy byli rządzeni czy to przez wojskowych, czy przez feudałów. **Saint-Simon** proponował wprowadzenie ustroju, w którym wytwórcy mieliby realny wpływ na sprawy publiczne. Saint-Simon był zwolennikiem rządów ciał kolegialnych – w tym parlamentu – do których należeć powinny najwybitniejsze umysły wytwórców (rolników, przemysłowców i kupców). Był zdania, że monarcha ma za zadanie dbać o dobro całego społeczeństwa, działając głównie przy pomocy przekonywania. Saint-Simon proponował stworzenie Rady Newtona, do której należeliby najwybitniejsi naukowcy, mający za zadanie dbać o losy Europy. Postulował także wprowadzenie praw wyborczych dla osób pełnoletnich, bez względu na majątek, pochodzenie czy płeć.

Carl von Clausewitz (1780–1831), autor znanego powiedzenia: „wojna jest kontynuacją polityki innymi środkami", uważał, że obrona jest skuteczniejsza niż atak. Był teoretykiem „wojny totalnej", przy wykorzystaniu wszystkich możliwych środków. Połączenie czynników moralne i materialnych uważał za decydujące elementy wpływające na kształt działań wojennych. Według Clausewitza, celem wojny jest zmuszenie przeciwnika do wykonania naszej woli, a nie zniszczenie jego armii. Podstawowe są zatem cele polityczne, a militarne mają im tylko służyć. Clausewitz uważał, że „dopóki nie pokonam przeciwnika, muszę się obawiać, że on mnie pokona" oraz że „każda epoka ma swoje wojny". Należy zauważyć, że poza zasadą silnego uderzenia, Clausewitz akcentował także potrzebę prowadzenia aktywnej obrony oraz dopuszczał prowadzenie „wojny minimalnej", zgodnie z aktualnymi potrzebami politycznymi.

Alexis de Tocqueville (1805–1859), analizował relacje między wolnością jednostki i równością. Według niego, demokracja nie powinna ograniczać wolności jednostki. Tocqueville twierdził, że rewolucje tworzą kontynuację obalonej rzeczywistości. Podkreślał znaczenie zrzeszeń, wpływających na budowę społeczeństwa obywatelskiego, podobnie jak możliwość zdobywania przez jednostkę majątku.

Lorenz von Stein (1815–1890), założyciel nauki administracji, uważał, że państwo powinno zapewniać obywatelom opiekę i inicjować potrzebne reformy społeczne. Administrację – według Steina – należy badać kompleksowo, biorąc pod uwagę zarówno czynniki prawnicze, ekonomiczne, jak i polityczne. Należy przede wszystkim poznać rzeczywisty obraz administracji, aby ją kształtować i przy jej pomocy doskonalić państwo.

Karl Marx (1818–1883) zauważał wielkie znaczenie czynników ekonomicznych dla sytuacji społecznej i politycznej. Państwo służy ekonomicznej klasie rządzącej, wyzyskując: w systemie niewolniczym – niewolników, w feudalizmie – poddanych, a w kapitalizmie – pracowników najemnych. Marx proponował zastąpienie, podkreślającego rolę pieniądza kapitalizmu – socjalizmem, zwracającym uwagę przede wszystkim na czynnik

społeczny. Według niego świat dąży do stworzenia społeczeństwa równych szans.

Gustave Le Bon (1841–1931) zwracał uwagę na nieracjonalność zbiorowisk ludzkich. Tłum, w przeciwieństwie do jednostki, działa emocjonalnie i gwałtownie. Według Le Bona tłumy odgrywają dużą rolę w społeczeństwie masowym – wywołują rewolucje, decydują o wyniku wyborów i niszczą ponadprzeciętność.

Henry Fayol (1841–1925) zauważał celowość zastosowania metod zarządzania przedsiębiorstwem prywatnym w administracji publicznej. Zdaniem Fayola, zdolności techniczne nie predysponują do awansu, gdyż kierowanie ludźmi wymaga zdolności administracyjnych. Fayol zauważał wady administracji publicznej, wskazując np. na zbyt częste zmiany osobowe, niekompetencję urzędników i zbyt duży wpływ polityków na administrację, brak poczucia odpowiedzialności urzędników czy brak w administracji publicznej motywów do efektywnego pracowania. Odpowiedzią na te problemy powinno być – zdaniem Fayola – nauczanie administracji już od szkół podstawowych oraz wprowadzenie zasad naukowego zarządzania do administracji publicznej.

Ignaz Jastrow (1856–1937), dopracował koncepcję polityki administracyjnej, rozumianej jako polityka społeczna, odpowiadająca na pytanie „jak należy administrować" – w odróżnieniu od nauki administracji, odpowiadającej na pytanie „jak się administruje". Według niego, należy odróżniać naukę administracji od nauki prawa administracyjnego, jak również zauważać możliwość zastosowania wiedzy z dziedziny administracji dla praktyki biznesu.

Gaetano Mosca (1858–1941), autor terminu „klasa polityczna", wskazywał na przeciwstawność tendencji arystokratycznych i demokratycznych oraz niereprezentatywność parlamentu. Aby system demokracji przedstawicielskiej mógł funkcjonować należycie, konieczny jest sprawiedliwy dostęp wszystkich obywateli do edukacji, a także m.in. wyrównany dostęp różnych partii politycznych do mediów i proporcjonalne finansowanie partii. Mosca analizował także zagadnienia kolonializmu, jak również funkcjonowanie mafii.

Vilfredo Pareto (1848–1923), popularyzator teorii krążenia elit, zgodnie z którą władzę zdobywają na zmianę dwie grupy należące do elity. Podczas bycia w opozycji, dana grupa umacnia się i przejmuje władzę, po czym ją traci na rzecz tych, którym władzę odebrała. Teoria ta dopuszcza zmiany nazw partyjnych czy przesunięcia programowe każdej z dwu grup.

Max Weber (1864–1920), wyjaśnił zjawisko powstania i rozwoju europejskiego kapitalizmu zauważając, że jego podstawą jest etyka protestancka. Według Webera, istnieją trzy źródła władzy politycznej: charyzma, tradycja i legalność. Weber uważał, że najbardziej racjonalną formą zarządzania państwem jest model biurokratyczny.

Piotr Drzewiecki (1865–1943), zauważał, że administracja nie jest odpowiednim narzędziem do walki z biurokracją. Według niego, ustrój administracji publicznej powinien uwzględniać przede wszystkim potrzeby obywateli, dlatego obywatele powinni mieć na niego wpływ. Drzewiecki

podkreślał konieczność kopiowania z innych krajów najlepszych rozwiązań w dziedzinie administracji.

Leon Petrażycki (1867–1931), zwracał uwagę na psychologiczne pochodzenie norm prawnych. Przepisy prawa mają służyć postępowi moralnemu społeczeństwa, a osiągnięte to być może dzięki odpowiedniemu stosowaniu polityki prawa – czyli sztuki wpływania na rzeczywistość przy pomocy przepisów.

Mary Parker Follett (1868–1933) definiowała władzę jako „zdolność wywoływania zdarzeń". Podkreślała opieranie władzy na współpracy, zamiast na rozkazywaniu. Struktury organizacyjne powinny być dostosowane do konkretnej sytuacji. Follett zauważała naturalność konfliktu w organizacji, wskazywała na możliwość istnienia „konfliktu konstruktywnego", prowadzącego do wypracowania optymalnego rozwiązania, i przynoszącego korzyści ogółowi.

Robert Michels (1876–1936), twórca „żelaznego prawa oligarchii", czyli stwierdzenia, że w każdej organizacji władzę przejmuje grupa ludzi. Wskazywał na zapotrzebowanie mas społecznych na przywódcę oraz na przemiany psychologiczne u ludzi posiadających władzę. Zauważał także specyficzne zachowania partii politycznych w czasie wojny, zmniejszające rolę partii opozycyjnych i zwiększające posłuszeństwo działaczy partyjnych wobec lidera.

Elton Mayo (1880–1949), zwracał uwagę na znaczenie czynników psychologicznych, np. osamotnienia czy zmęczenia oraz jakości relacji pomiędzy pracownikami, dla jakości wykonywanej pracy. Mayo wskazywał na problemy społeczne, istniejące w cywilizacji przemysłowej. Zauważał wpływ samorządności na zwiększenie motywacji do działania. Uważał, że przełożeni i podwładni powinni tworzyć zespół, a kierownik powinien być raczej doradcą niż kontrolerem.

Tadeusz Kotarbiński (1886–1981), autor *Traktatu o dobrej robocie*, jest twórcą prakseologii. Analizował pojęcia sprawności działania, skuteczności, zauważał istnienie kooperacji pozytywnej – pomocy i negatywnej – walki. Ukazywał podobieństwa zasad skuteczności stosowanych w różnych dziedzinach, np. w sporcie i w polityce. Zwracał uwagę na konieczność uwzględniania warunków działania przy doborze środków. Uważał, że nauką jest to, co może być wykładane na uniwersytecie.

Michał Kalecki (1899–1970) opisywał cykle ekonomiczne i ich wpływ na zatrudnienie, politykę państwa i jego sytuację międzynarodową. Odkrywca wielu praw makroekonomicznych, znanych bardziej z doktryny popularnego na świecie Keynesa.

John Maynard Keynes (1883–1946), zwolennik interwencjonizmu państwowego. Rząd – według niego – powinien zapobiegać niepożądanym skutkom zarówno recesji i depresji, jak i boomów gospodarczych.

Friedrich von Hayek (1899–1992), był zwolennikiem wolnego rynku, państwo ma przede wszystkim zapewnić warunki do produkcji dóbr. Uważał, że parlament powinien ograniczyć się do tworzenia przepisów, natomiast

władza wykonawcza nie powinna być poddana jego kontroli. Zauważał także „podział wiedzy", tzn. konieczność wymiany informacji i umiejętności w celu harmonijnego istnienia społeczeństwa.

Karl Popper (1902–1994), autor książki *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, uważał, że żadna teoria nie może być uznana za absolutnie pewną – wręcz dowodem naukowości danej teorii jest możliwość udowodnienia jej błędności. Popper podkreślał, że teorie naukowe w zakresie nauk społecznych, kiedy stają się oficjalną doktryną państwową, prowadzą do totalitaryzmu. Popper chwalił tzw. społeczeństwo otwarte, pozwalające na jednoczesne istnienie wielu różnych poglądów, prowadzące rzeczową dyskusję.

Jan Stachniuk (1905–1963) dostrzegał wpływ religii na społeczeństwo, wskazywał na możliwość unowocześnienia społeczeństwa przez wprowadzenie religii propagujących aktywność i odpowiedzialność jednostki. Według Stachniuka, przyczyną utraty niepodległości przez Polskę był katolicyzm, wpływający również na istnienie niskiej kultury politycznej. Zauważał cykliczność pojawiania się totalitaryzmów, opartych na idei wodzostwa. Proponował stworzenie państwa, w którym rządzić powinna wspólnota, nastawiona nie na walkę, ale na twórczość.

Hannah Arendt (1906–1975), krytykowała rasizm, imperializm i totalitaryzm. Jest znana z twierdzenia o „banalności zła", wskazując na istnienie źródeł zbrodni w mechanizmach biurokratycznych oraz na przeciętność osobowości zbrodniarzy. Mówiła, że filozofia koncentruje się na pojedynczym człowieku, natomiast nauki polityczne – na zbiorowościach ludzkich.

Simone de Beauvoir (1908–1986), w książce *Druga płeć*, mającej duży wpływ na teorię feminizmu, opisuje cywilizacyjne źródła podporządkowania kobiet mężczyznom. Ukazuje mechanizm uwalniania się przez grupę dominującą od rozumienia racji grupy dyskryminowanej przez narzucenie jej stereotypu „inności" – mechanizm ten ma zastosowanie zarówno do płci, jak i do rasy, wyznania czy klasy społecznej.

Seymour Martin Lipset (1922–2006), badał socjologię polityki. Twierdził, że organizacje umożliwiają tylko niektórym członkom rzeczywisty udział w polityce, np. w związkach zawodowych tylko kierownictwo ma wpływ na decyzje całego zrzeszenia. Zauważał wpływ edukacji – w tym uniwersyteckiej – na kształt działalności politycznej jednostek. Według Lipseta, demokrację umożliwiają m.in.: wzrost gospodarczy, umiarkowanie opozycji, osobista odpowiedzialność obywateli jak i znajomość demokratycznych tradycji. Lipset zauważał, że demokracja nie jest pewnikiem, i że w niesprzyjających warunkach następuje od niej odwrót. Dostrzegał także zróżnicowanie między pozornie podobnymi państwami i konieczność stosowania działań politycznych odpowiednich dla konkretnych okoliczności.

Jürgen Habermas (1929–) rozróżnia prywatną i publiczną sferę działalności człowieka. Sfera publiczna opiera się na komunikacji między członkami społeczeństwa, i wiąże się z kształtowaniem opinii publicznej jak również

tożsamości jednostki. Według Habermasa, w kapitalizmie istnieje nierówny dostęp ludzi do sfery publicznej.

Naomi Klein (1970–), autorka książki *No Logo*, krytykującej potęgę światowych korporacji i wskazującej na wynikające z niej niesprawiedliwości. Zwraca uwagę na wykorzystywanie państw biednych i celowe ich zubażanie przez organizacje międzynarodowe.

Teoretycy doktryn politycznych, filozofowie marzący o lepszym świecie czy dostrzegający niedoskonałości społeczeństwa częściej byli potępiani niż doceniani. Wiele doktryn uznawanych za nowe jest tylko powtórzeniem od dawna znanych prawd, inne – nawet oryginalne – często są pomijane i zapominane. Losy myślicieli bardzo rzadko były pozbawione kłopotów, zwykle dotykały ich i ich dzieła potępienie i prześladowania. Przywołanie katalogu twórców doktryn związanych z polityką administracji ma za zadanie ukazanie ewolucji refleksji na jej temat oraz umożliwienie korzystania z wielu podpowiedzi, danych ludzkości przez jej bacznych obserwatorów. Wyjątkowo, poznawanie dawnych doktryn ma służyć także tworzeniu własnych systemów – lecz czynione być to powinno ostrożnie, nie tylko ze względu na bezpieczeństwo ich autorów, ale także z uwagi na troskę o twórców przyszłych opracowań i ich czytelników wraz z otoczeniem.

Literatura

Arystoteles, *Polityka*, Wrocław 2005.
Machiavelli N., *Książę*, Kraków 2005.
Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. I–III, Warszawa 1995.

Rozdział III - Cele w ujęciu politycznoadministracyjnym

Cel jest zarazem początkiem i końcem. Na początku powinno być **wyznaczenie celu**, a na końcu jego **osiągnięcie**. Wyznaczenie celu może być świadome, czasem cel, do którego się dąży pojawia się w sposób niezamierzony, albo jest wynikiem okoliczności. Cel nieuświadomiony, lecz taki, ku któremu zmierzają wszelkie działania danej jednostki, nie zawsze musi być taki, jak cel świadomie przez nią obrany. Cel według jednostki działającej na rzecz jego osiągnięcia również nie musi pokrywać się z celem tej jednostki, widzianym oczami obserwatora, przy czym czasem obserwator ma trafne obserwacje, a czasem ulega złudzeniom.

Cel jest to **stan zamierzony**. Istnieć może także wiele innych definicji celu, podkreślających np. rolę woli jednostki czy też rolę faktycznych osiągnięć końcowych. Analiza podanej definicji wskazuje na dwa elementy składowe celu – stan oraz zamierzenie. Pojęcie stanu – rozumianego odmiennie niż „stan" w znaczeniu państwa – sugeruje jego niezmienność w danym odcinku czasu. Stan może trwać chwilę, by od razu zacząć się przekształcać w inne stany lub trwać długo. Różne pojęcia, zarówno dookreślone, jak i nieostre, wskazują na przewidywany czas trwania danego stanu.

Psychologia zauważa przede wszystkim **świadomość dążenia** do jakiegoś celu, mówiąc o zachowaniu celowym, ponadto wskazuje na różne znaczenia celów dla jednostki, np. w związku z pożądaniem przez nią przyjemności lub unikaniem przykrości – mowa jest wtedy o celach pozytywnych lub negatywnych. Psychologia podkreśla więc subiektywny wymiar odczuć związanych z dążeniem do celu. Inaczej **w dziedzinie wojskowości**, za cele uznawane są przede wszystkim **obiekty**, przeznaczone do zniszczenia czy zajęcia. Celami w tym znaczeniu są przede wszystkim budynki czy miejscowości, mające znaczenie strategiczne – czyli mogące wpływać na realizację całościowych działań całej armii. Teoretycznowojskowe zagadnienia związane z pojęciem celów związane są również z wieloma innymi ciekawymi problemami i przykładami, takimi jak **analiza celów** (ocena ich znaczenia czy np. ocena najlepszego sposobu ich zniszczenia), czy cel pozorowany (imitacja celu mająca za zadanie zmylenie przeciwnika). W ujęciu nauki o polityce administracji rozumienie pojęcia celu jest zbliżone do jego pojmowania w dziedzinie psychologii czy w języku potocznym, jednakże najbliższe nam jest spojrzenie prakseologiczne. Również cel w znaczeniu znanym z teorii walki okazuje się często być bliskim znaczeniu politycznoadministracyjnemu, przy czym tu należy pamiętać raczej o przenośnym, niż o dosłownym jego rozumieniu.

Możemy zauważyć istnienie wielu **klasyfikacji i typizacji** celów, wyróżniających istnienie celów takich, jak: cele idealne i rzeczywiste; nierealistyczne i realistyczne; wspólne i jednostkowe; dalekie i bliskie; ogólne i szczegółowe; priorytetowe i drugorzędne; strategiczne i taktyczne; stopniowalne i niestopniowalne; obrane świadomie i nieświadomie; uświadamiane i nieuświadamiane; znane i nieznane; cele wewnątrz

administracji i cele na zewnątrz administracji; pozorne i faktyczne; deklarowane i ukryte; operacyjne, pośrednie i finalne.

Pojęcie celu idealnego opiera się na weberowskim – a wcześniej platońskim – pojęciu idei czy też typów idealnych. **Cel idealny** to taki, do którego można się zbliżać, lecz jego osiągnięcie nie jest możliwe. W potocznym rozumieniu, cel idealny może także oznaczać cel łatwy, albo najłatwiejszy z możliwych. Cel rzeczywisty może być faktycznie osiągnięty. Tylko wyjątkowo cele idealne okazują się rzeczywistymi, zwykle w związku z wielkimi zmianami w technice.

Podobnym, lecz nie dokładnie takim samym podziałem jest rozróżnienie **celów realistycznych i nierealistycznych**. Należy pamiętać, że wiele określeń poszczególnych typów celów nie jest precyzyjnych, a dwuznaczności związane z niektórymi pojęciami nakazują sięganie do kontekstu, w jakim zostały one użyte. Np. występujące w publicystyce pojęcie celu „realnego", oznacza zwykle cel „realistyczny", lecz czasem traktowane jest jako przeciwieństwo celu idealnego.

Pojęcie **celów wspólnych i jednostkowych** dotyczy przede wszystkim znaczenia danego celu dla wielu różnych polityk administracji lub też dla jednej tylko polityki, realizowanej przez różne podmioty. Zauważyć należy, że jednostkowe cele z punktu widzenia danej polityki szczegółowej czasem są sprzeczne z celami jednostkowymi innych polityk szczegółowych. Wspólne cele, realizowane np. przez różne resorty, nie zawsze są realizowane w sposób optymalny, zwykle w związku z brakiem koordynacji. Poza tym, w związku z ograniczoną ilością środków dostępnych administracji, często dla realizacji jednych celów należy rezygnować z innych.

Pojęcie **celów dalekich i bliskich** można rozumieć zarówno w sposób dosłowny, jak i przenośny. W dosłownym znaczeniu, bliższym rozważaniom wojskowym, odległość od celu rozpatrywana jest w przestrzeni. Rozumienie przenośne skupia się raczej na dystansie czasowym od celu. Nadmierne oddalenie celu czasem zmniejsza szanse jego osiągnięcia, np. w związku ze zmianami ekip rządzących czy przemianami zachodzącymi w świecie w dziedzinie technologii czy geopolityki. Przyjmowanie wyłącznie celów bliskich czasowo prowadzi do braku strategii rozwoju państwa. Pojęcie celów bliskich i dalekich związane jest z problematyką planowania i przewidywania, czasem nawet mowa jest o celach długofalowych i krótkoterminowych, właśnie w związku z długofalowymi czy krótkoterminowymi planami i przewidywaniami.

Pojęcia **celów ogólnych i szczegółowych** można rozumieć na dwa podstawowe sposoby, w znaczeniu sposobu opisu danego celu lub odnośnie jego kontekstu. Po pierwsze, uznanie danego celu za ogólny lub szczegółowy zależy od sposobu jego sformułowania, czyli od przedstawienia tylko zarysu pożądanego stanu lub przedstawienia wielu konkretnych elementów tego stanu. Po drugie, kontekstem celu szczegółowego może być istnienie wielu innych celów, które wspólnie mieszczą się w danym celu ogólnym.

Dla osiągnięcia **celów priorytetowych** można zrezygnować z osiągania celów **drugorzędnych**. Niejednokrotnie różni członkowie danego zespołu

inaczej oceniają wagę konkretnych celów lub też porównanie znaczenia danych celów okazuje się trudne. Pojęcie celu priorytetowego może oznaczać zarówno stan potrzebny do przetrwania w ogóle, jak i cel dający szczególne szanse rozwoju. Zwykle lepsze jest osiągnięcie któregokolwiek z celów, niż brak decyzji dotyczącej wyboru celu ważniejszego.

Sun Tsu łączył pojęcie strategii z wojną, natomiast pojęcie taktyki – z walką. **Strategia** to przede wszystkim **planowanie długofalowe**, natomiast taktyka odnosi się realizacji konkretnego zadania w określony sposób. Osiąganie celów taktycznych powinno służyć całościowej strategii, choć nie oznacza to, że konsekwentnie prowadzona taktyka staje się strategią. Działania strategiczne dopuszczają realizację działań taktycznych pozornie sprzecznych ze sobą, jednakże skoordynowanych w ten sposób, aby w sumie dawały większy efekt, niż prowadzone pojedynczo. Osiąganie celów strategicznych czasem wymaga innych zdolności niż osiąganie celów taktycznych, czasem też wiąże się z pełnieniem różnych stanowisk. Należy dostrzegać typowe cechy celów strategicznych (takie jak dążenie do dużych zmian, nastawienie na trwałość efektu) i taktycznych (skupienie na technicznych aspektach działań, kierowanie się jedną lub tylko kilkoma zasadami), choć czasami różnice między tymi typami celów są przeceniane.

Dodatkowo możemy zauważyć funkcjonowanie wielu mniej precyzyjnych określeń, często związanych z innymi typami celów. Np. mimo istnienia wielu podobieństw między celami idealnymi do celów nieosiągalnych i między celami realistycznymi do osiągalnych, podział celów na osiągalne i nieosiągalne bardziej akcentuje subiektywność ich oceny. Administracja, dążąc do osiągnięcia celu nieosiągalnego, zwykle marnotrawi środki materialne i czas, natomiast dążąc do osiągnięcia celu idealnego – doskonali się i pozytywnie wpływa na rzeczywistość.

Pojęcie **celów ostrożnych i odważnych** związane jest zarówno z cechami charakteru osób je wyznaczających, jak i np. z obawami przed opinią publiczną. Nadmierna ostrożność prowadzi do przegranej z konkurencją i marnowania szans, natomiast odwaga często poparta jest brakiem rozeznania w rzeczywistości i spektakularnymi porażkami. Zgodnie z antyczną zasadą złotego środka, zaleca się wyznaczanie i osiąganie celów ani zanadto odważnych, ani nadmiernie ostrożnych. Podobnie w przypadku celów ambitnych i nieambitnych – czyli wymagających wykorzystania całego potencjału i niewymagających użycia wszystkich atutów, nadmierne ambicje stają się przyczyną konfliktów i klęsk, natomiast brak ambicji, w tym przypadku stawianie celów nieambitnych, oddala daną jednostkę od wpływania na rzeczywistość.

Niektóre cele uznać możemy za **stopniowalne** – czyli takie, które można osiągnąć w większym lub mniejszym zakresie, inne za **niestopniowalne** – czyli takie, które albo zostają osiągnięte, albo nie, bez możliwości istnienia stanów pośrednich. Należy zauważyć, że istnienie wielu niestopniowalnych celów taktycznych może współtworzyć jeden stopniowalny cel strategiczny, choć zwykle cele strategiczne są właśnie niestopniowalne.

Świadome obranie celu zwykle zwiększa szanse jego osiągnięcia, choćby przez umożliwienie zaplanowania potrzebnych działań. **Cel obrany nieświadomie** czasem jest celem narzuconym, czasem wybranym w sposób przypadkowy i nieplanowany, i może wiązać się z brakiem motywacji do jego osiągania, również może – przy odpowiedniej elastyczności podmiotu dążącego do jego osiągnięcia – stać się przedmiotem skutecznych działań i zostać osiągnięty. O ile pojęcia celów obranych świadomie lub nieświadomie koncentrują się na początkowym okresie działań zmierzających do ich osiągnięcia, to pojęcia celów uświadamianych i nieuświadamianych wiążą się z fazą trwania procesu ich osiągania. Uświadamianie sobie celu, do którego się dąży, jest jednym z czynników umożliwiających koncentrację odpowiednich działań i eliminację działań niepotrzebnych, pozwala także oceniać postępy w działaniach. Zdarza się, że w trakcie realizacji celów odległych w czasie potrzebne jest przypominanie o celach, do których dany podmiot dąży.

Jeszcze innym podziałem, choć związanym z dwoma poprzednimi, jest rozróżnienie **celów znanych i nieznanych**. Zwykle cele znane są wszystkim jednostkom kierowniczym, natomiast nie zawsze są znane wykonawcom działań szczegółowych. Znajomość celów zwiększa odpowiedzialność jednostek, pozwala także na ocenę trafności podejmowanych działań. Znajomość celów wiąże się także z zaufaniem do ludzi. Utrzymywanie określonych celów w tajemnicy wiązać się jednak może z tajnością całości operacji czy koniecznością ponoszenia pewnych ofiar.

Podział na **cele wewnątrz administracji** i **cele na zewnątrz administracji** dotyczy przede wszystkim tego, czy dane działania skierowane są na kształtowanie administracji, czy na kształtowanie świata przez administrację. Mimo że osiąganie celów wewnątrz administracji często nie tylko jest etapem osiągania celów na zewnątrz administracji, ale też często przebiega równocześnie, to możemy ośmielić się na stwierdzenie, że polityka administracyjna zwykle jest etapem polityki administracji, czyli działania wobec administracji poprzedzają działania administracji wobec świata.

Pojęcia celów pozornych i faktycznych oraz **deklarowanych i ukrytych** często odnoszą się do zjawisk podobnych. Jednakże o ile pojęcie celów pozornych dotyczy wrażeń postronnego obserwatora, to pojęcie celów deklarowanych łączy się z wypowiedziami czy sugestiami osoby opisującej dany cel. Pojęcie celów faktycznych, użyte w sąsiedztwie pojęcia celów pozornych, oznajmia, iż wnioski obserwatora celów były błędne i że działania świadczące o dążeniu do konkretnych celów nie odzwierciedlały rzeczywistości. Ogłaszanie i jawne prowadzenie działań mających dać do zrozumienia obserwatorom, jaki cel jest właśnie osiągany, nie zawsze musi być oparte na kłamstwie. Jednakże w przypadku istnienia celów ukrytych, pojęcie celów deklarowanych oznacza, iż są one sprzeczne ze stanem rzeczywistym lub, że cele deklarowane ukazują tylko część prawdy na temat kierunku danych działań. Zauważyć należy także zjawisko „celów deklarowanych po fakcie", tzn. mówienie o celowości działań, które miały już miejsce – choćby nawet były to działania błędne bądź przypadkowe.

Cel maksymalny to wyznaczenie poziomu, który nie powinien być przekroczony, jednakże oznaczać może także ocenę, do jakiego najlepszego poziomu uda się dotrzeć przy najbardziej sprzyjających warunkach i podejmowaniu najskuteczniejszych działań. **Cel optymalny** oznacza wskazanie docelowego najkorzystniejszego stanu, czasem pojęcie to nabiera także znaczenia celu najłatwiejszego do osiągnięcia. Pojęcie **celu minimalnego** używane jest do określenia poziomu, poniżej którego nie można zejść, choć może być użyte jako pojęcie równoważne pojęciu celu mało ambitnego.

Podczas osiągania **celu finalnego** – oznaczającego oczekiwany stan końcowy względem danego całościowego projektu – osiągane mogą być cele operacyjne, służące umożliwianiu zbliżania się do celu finalnego. **Cel pośredni** oznaczać może zarówno cel osiągany „przy okazji" osiągania celu finalnego lub z nim związany, jak i stan składający się na osiągnięcie celu finalnego.

Niektóre z wymienionych określeń różnych typów celów są do siebie dosyć podobne lub też różnice w ich nazewnictwie nie zawsze są oczywiste (np. nazwy „cel realny", „cel rzeczywisty" i „cel faktyczny", w zależności od kontekstu mogą nabierać bardziej lub mniej zbliżonych znaczeń). Ponadto ocena danego celu różnie może wyglądać w oczach obserwatora i w oczach osoby, która do tego celu dąży (np. w przypadku celów świadomie i nieświadomie obranych, czy odnośnie do celów deklarowanych i ukrytych).

Zarówno w prakseologii, jak i w filozofii, aforystyce czy innych dziedzinach, cele często ukazywane są jako przenośnie. W takich **metaforycznych** opisach cel występuje np. jako tarcza, jako meta, jako zwycięstwo, czy jako drugi brzeg. Osiąganie celu natomiast najczęściej obrazowane jest metaforą drogi czy też podróży. Oczywiście metafor celu może istnieć bardzo wiele i niosą one różne ładunki skojarzeń. Przenośnie dotyczące osiągania celów często są wykorzystywane w trakcie szkoleń, jak i w komunikowaniu administracji ze społeczeństwem.

Działania administracji, podejmowane w ramach określonych jej polityk, nie zawsze są uporządkowane, ani nie zawsze jej poszczególne cele są zgodne ze sobą. Co więcej, zagadnienie celu nie zawsze jest przez administrację jako całość i przez jej poszczególnych pracowników dostrzegane czy też doceniane, a podstawowym motywem jej działania staje się samo jej istnienie. Jest to jeden z symptomów biurokratyzacji i alienacji. **Biurokratyzacja** objawia się tu przewagą rozwiązywania problemów pozornych nad faktycznymi i skupiania się na sprawach formalnych, **alienacja** natomiast polega na wyłącznym rozwiązywaniu problemów wewnątrz administracji zamiast załatwiania spraw jej klientów.

Szczególnym zagadnieniem jest **cel doskonalenia się**, w tym również doskonalenie stanu państwa czy doskonalenie w wybranych zagadnieniach, np. doskonalenie administracji, doskonalenie stanu dróg czy doskonalenie wyników gospodarczych. Doskonalić mogą się i jednostka, i zespół, przy czym pamiętać należy, że doskonalenie się według niektórych kryteriów może okazać się obniżaniem poziomu, w przypadku przyjęcia kryteriów innych. Doskonalenie się jest celem przyjętym w wielu sztukach (również w sztuce

polityki administracji), czasem uznawanym nawet za cel równorzędny tworzeniu dzieł.

Skuteczność jest to zgodność wyniku działań z wyznaczonym celem. Dla skutecznego działania zwykle niezbędne jest przestrzeganie kolejności czynności w cyklu organizacyjnym, mimo że znanych jest wiele przykładów osiągania zamierzonych celów bez żadnego planowania czy przygotowania. Co więcej, należy dostrzegać rolę automatycznych czy odruchowych – szczególnie wyuczonych w trakcie wielokrotnego powtarzania – sposobów działania, także mogących charakteryzować się wysoką skutecznością. Działanie odruchowe z jednej strony zwiększa szybkość akcji, ale z drugiej strony nie zawsze sprawdza się w sytuacjach niestandardowych.

Nauce o polityce nieobce powinny być również takie pojęcia, jak celność, celowość czy też niecelność i bezcelowość; jak zwykle jednak należy pamiętać o wieloznacznościach łączących się z tymi pojęciami. Celność to skuteczność w osiągnięciu celu. **Celowość** akcentuje świadome dążenie do jakichś działań czy też umyślne podejmowanie jakichś działań. Pojęcie niecelności (np. strzał niecelny) oznacza brak skuteczności w osiągnięciu celu, pojęcie bezcelowości odnosi się zaś do podejmowania działań nie zmierzających do osiągnięcia celu – bezcelowość zwykle oznacza tu bezsensowność. Należy więc zauważyć, że pojęcia celowości i bezcelowości nie są po prostu swoimi przeciwieństwami. Aby uniknąć niepotrzebnych wieloznaczności, czasem potrzeba dodatkowo posługiwać się innymi pojęciami, np. pojęciami skuteczności i nieskuteczności, albo używać języka opisowego i odpowiedniego **kontekstu**. Ponadto, pojęcia dotyczące skuteczności czy celności często odnoszą się nie tylko do jednego zdarzenia, ale także występują jako ocena konkretnej osoby, organizacji, metody czy narzędzia.

Zarówno ludzie jak i organizacje często potrzebują jakichkolwiek celów, choćby po to, żeby uniknąć rozleniwienia się. Poczucie sensu życia, w znaczeniu celowości, jest wielką **motywacją do działania**, wpływa na pozytywne postrzeganie własnej osoby, służy też jako uzasadnienie swoich poczynań, nawet niesłusznych i okrutnych. Należy dążyć do wyznaczania odpowiednich celów, pamiętając jednak, że brak celu – wynikający np. ze zbyt powolnego orientowania się w sytuacji – także przynosi wielkie straty.

Jednym z najważniejszych zagadnień dla problematyki celów – i również dla polityki administracji w całości – jest osiąganie celów, opisane w tzw. **cyklu organizacyjnym** Komenskiego i Le Châteliera. Cykl ten przedstawia się następująco:

1) wybór celu,
2) określenie środków potrzebnych do osiągnięcia celu,
3) zgromadzenie środków potrzebnych do osiągnięcia celu,
4) osiągnięcie celu,
5) kontrola.

Różni autorzy przedstawiony cykl nieco modyfikują, eliminując np. niektóre punkty lub inaczej je nazywając. Również nacisk kładziony na poszczególne punkty nie jest zawsze jednakowy, czasem zwraca się większą uwagę na przygotowania (punkty 2 i 3), a czasem na wykonanie (punkt 4).

Określanie środków potrzebnych do osiągnięcia celu nie powinno opierać się na **myśleniu życzeniowym**, ponadto należy zwracać uwagę na zdobywanie szczegółowych informacji na temat najlepszych narzędzi potrzebnych do osiągnięcia danego celu. Już na tym etapie dużą rolę pełni **ocena ekonomiczności** działań dążących do osiągnięcia celu, jak i zagadnienia takie, jak **czynnik osobowy**, wyszkolenie pracowników, obecność sprzyjających warunków, czy chociażby atmosfera pośród współpracowników.

Następny etap osiągania celu ma służyć właściwym **przygotowaniom**, gromadzeniu sił i informacji, a także przeprowadzaniu szkoleń i wszystkich potrzebnych działań zmierzających do osiągnięcia gotowości do kolejnego etapu działań. Trzeci punkt cyklu organizacyjnego zawierać może w sobie także przeprowadzanie symulacji czy „prób generalnych", mających za zadanie nie tylko podnoszenie poziomu wyszkolenia zespołu, ale także korygowanie wyobrażeń związanych z następnym punktem cyklu. Często na tym etapie pojawia się potrzeba powracania do etapu poprzedniego, kiedy w trakcie przygotowań ujawniają się potrzeby zgromadzenia środków wcześniej niezaplanowanych. Mimo potrzeby odpowiedniej elastyczności, nadmierne zmienianie uprzednio osiągniętych rozwiązań (tym bardziej odnośnie do zmiany samych celów) szkodzi skuteczności działań.

Wielu autorów uważa czwarty punkt cyklu organizacyjnego za najważniejszy, niektórzy wskazują nawet, że cały cykl sprowadza się do tego punktu. Na tym etapie konieczna jest odpowiednia koncentracja, zapał, ale też spokój i konsekwencja. **Osiągnięcie celu**, czy też wykonanie planu, wiąże się z działaniami o kluczowym znaczeniu dla skuteczności czy też nieskuteczności całego cyklu, i czasem nawet utożsamiane jest z samym celem. Jest to jednocześnie faktyczne sprawdzenie, czy poprzednie etapy cyklu były przeprowadzone odpowiednio – należy jednak zaznaczyć, że takie sprawdzenie związane jest przede wszystkim z punktem następnym.

Kontrola jako ostatni punkt cyklu organizacyjnego koncentruje się na **sprawdzeniu zgodności celu wyznaczonego z celem osiągniętym**. W przypadku całkowitej zgodności lub wysokiego stopnia zgodności tych celów możemy mówić o skuteczności w osiągnięciu celu albo po prostu o osiągnięciu celu, W razie istnienia niezgodności między celem wyznaczonym a osiągniętym, na etapie kontroli możliwe jest wyznaczanie kolejnych działań – np. powtórzenia cyklu organizacyjnego, rezygnacji z danego celu, czy też akceptacja osiągniętego stanu rzeczy. Wyniki kontroli mogą służyć zarówno ocenie stopnia czy też sposobu osiągnięcia danego celu, jak też być elementem uczenia się administracji, służącym jako informacje przydatne w przypadku osiągania celów podobnych, czy też jako część ogólnego doświadczenia.

Od **prawidłowego wyboru celu** zależy bardzo wiele, jednakże trudno jest znaleźć idealne recepty, gwarantujące wskazanie najwłaściwszego celu. Czasem trzeba kierować się własną intuicją, a czasem posłuchać dobrych rad osób

doświadczonych. Jednakże często cel nie jest wyartykułowany wprost, czy też nie jest precyzyjnie określony, czasami w dodatku nie mamy wpływu na jego wybór. Przy wyborze celu należy korzystać tak z własnego doświadczenia i mądrości, jak i z wiedzy o tym, czy ktoś osiąga lub próbował osiągać już cele podobne. Ponadto, moment wyznaczania celu powinien w miarę możliwości nie wynikać z przypadku czy przymusu, ale być połączony z odpowiednimi warunkami i procedurami.

Omawiane zagadnienia teleologiczne – czyli koncentrujące się na problematyce celów – należy odróżnić od kwestii takich, jak zadania czy zasady. Mimo że pojęcie zadań w wielu kwestiach jest do pojęcia celów zbliżone – a nawet te dwa pojęcia używane są zamiennie – to zauważyć należy, że **zadania** wiążą się zwykle z procesami trwającymi długo, czy też z wykonywaniem poleceń. Możemy więc mówić tu o realizowaniu zadań w znaczeniu osiąganiu celów wyznaczonych odgórnie, i nakazanych odpowiednim podmiotom do realizacji. **Pojęcie zasad**, obecne w znaczeniu „dobrych rad" czy też w kontekście naukowego uogólnienia danego zjawiska, wiąże się z problematyką celów również w inny sposób. O ile w kulturze zachodniej główny akcent w działaniach kładzie się na cele, to w kulturze azjatyckiej ważniejsze są zasady – czyli zamiast podkreślać znaczenie stanu pożądanego, zwraca się uwagę na sposoby działania. Zauważmy, że na pewnym poziomie podkreślanie zarówno celów, jak i zasad może dawać podobne rezultaty – czyli racjonalne osiąganie celów oparte będzie na odpowiednich zasadach, natomiast umiejętne stosowanie zasad owocuje skutecznym osiąganiem zamierzonych celów.

Zagadnieniem ściśle związanym z osiąganiem celów jest problematyka planowania. Osiąganie celu może być prowadzone według planu – zwykle zgodnego w jakimś stopniu z cyklem organizacyjnym, plan może być zatem uznany po prostu za rozpisanie cyklu organizacyjnego, nastawionego na osiągnięcie danego celu. Również odwrotnie, **plan** może być częścią cyklu organizacyjnego, występując zwykle na etapie określenia środków potrzebnych do osiągnięcia celu. Plany sporządzane są także na wypadek zaistnienia danego zdarzenia, czy też w związku z przewidywaniem określonych zjawisk. Filozofia planowania nie musi być sprzeczna z filozofią osiągania celów, a wręcz te dwa sposoby opisu przyszłych działań powinny współgrać ze sobą. Umiejętność sporządzania planów jest ważnym elementem administrowania, podobnie jak późniejsza realizacja tych planów.

Literatura

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1958.

Liker J., Droga *Toyoty – 14 zasad zarządzania wiodącej firmy produkcyjnej świata*, Warszawa 2005.

Obuchowski K., *Psychologia dążeń ludzkich*, Warszawa 1983.

Rummler G., *Podnoszenie efektywności organizacji – jak zarządzać „białymi plamami" w strukturze organizacyjnej?*, Warszawa 2000.

Rozdział IV - Administracja w ujęciu politycznoadministracyjnym

Rozważania na temat związków administracji i polityki toczone są od dawna. Przyjmując istnienie podmiotowości politycznej administracji, możemy stwierdzić, że administracja to **władza wykonawcza**. Jeśli – zgodnie ze źródłosłowem (łac. *ministrare*, służyć) – za główną funkcję administracji uznamy służenie, może powstać określenie administracji jako **organizacji służącej dobru ogółu**. Sprawowanie władzy wykonawczej w celu służenia dobru ogółu odbywa się poprzez załatwianie spraw, stąd połączenie pierwszych dwu definicji daje rezultat w postaci trzeciej: administracja to podmiot załatwiający sprawy. Co więcej, pamiętać należy, że administracja to nie tylko podmioty, ale także procesy. Zatem administracja może być rozpatrywana także jako władanie w sferze wykonawczej – często określane jako rządzenie, jako proces służenia dobru ogółu czy też jako załatwianie spraw.

Powyższe definicje są tylko podpowiedziami, nie zawsze sprawdzającymi się w konkretnych sytuacjach. Podobnie przepisy prawne, definiujące administrację, czasem odbiegają od rzeczywistości. Również intuicja, z której administratywista korzysta w szerokim zakresie, potrafi przynosić błędne rozwiązania. Mimo tych niedoskonałości, pojmowanie administracji opiera się na każdym z trzech wymienionych sposobów definiowania administracji, czyli na zasadach naukowych, przepisach prawnych i intuicji.

Z punktu widzenia nauki o polityce administracji, pojęcie administracji powinno być rozpatrywane w kontekście osiągania przez nią celów, zatem przydatne może być tutaj odwołanie się do cyklu organizacyjnego i ukazanie go w świetle działalności administracji. Poczynając od zagadnień wyznaczania celów administracji, poprzez ocenę środków potrzebnych do ich osiągnięcia oraz zgromadzenia tych środków, osiąganie celów, aż po kontrolę, każdy z elementów cyklu organizacyjnego może być zastosowany zarówno do opisu, jak i do organizacji działań administracji.

Wyznaczanie celów administracji to działania należące zarówno do czynników politycznych i społecznych, jak również do samej administracji. Cele administracji zawarte są często w przepisach szeroko rozumianego prawa administracyjnego, czasami wskazywane są jednak również np. przez władze poszczególnych partii, grupy interesów, czy przez samą administrację.

Przy wyznaczaniu celów administracji przez dany podmiot brać uwagę należy jego wolę, umiejętności i możliwości. Pojęcie woli związane jest tutaj zarówno z konkretnymi rozwiązaniami, które dany podmiot chciałby zrealizować przy pomocy administracji, jak również z jej uczciwością, czy energią do działania. Pojęcia umiejętności i możliwości – mimo braku precyzyjnego rozróżnienia ich znaczeń – zwykle w przypadku umiejętności wiążą się z czynnikami zewnętrznymi, czyli z kwalifikacjami administracji, natomiast w przypadku możliwości łączą się z czynnikami zewnętrznymi, czyli z otoczeniem administracji.

Mimo że czym innym od celów administracji są **oczekiwania wobec administracji**, to często pojęcia te są mylone. Należy uwzględniać oczekiwania – zarówno klientów administracji, czynnika politycznego, jak i urzędników – zarówno przy osiąganiu celów, jak i przy ich objaśnianiu i tłumaczeniu poszczególnych działań administracji. Zauważyć należy, że nie wszystkie oczekiwania wobec administracji są możliwe do spełnienia i że administracja musi zwykle stawiać czoła otoczeniu niezadowolonemu – czasem nie bez powodu – z jej poczynań.

Ocena środków potrzebnych do osiągnięcia celu, czyli punkt drugi cyklu organizacyjnego, związana być powinna z wysokim poziomem fachowości i zdolnością do realistycznej oceny rzeczywistości. Obecne w programach wyborczych nierealistyczne oceny dostępnych środków prowadzą do uniemożliwienia administracji wypełniania wyznaczonych jej zadań. Z drugiej strony, administracja spotykać się może z sytuacjami, kiedy konieczne jest osiąganie celów przy pomocy minimalnej ilości środków. Oszczędności administracji jednak czynione być powinny w odpowiednich miejscach, a nadmierny optymizm, zakładający braki strat czy błędów, często owocują w przyszłości wielkimi stratami lub brakiem skuteczności. Drugi etap cyklu organizacyjnego nie powinien ograniczać się wyłącznie do czynników materialnych, takich jak pieniądze, infrastruktura czy środki transportu, ale także powinien przewidywać potrzebne umiejętności, informacje czy nawet okoliczności, w których kolejne działania mogą być podejmowane. Nie do przecenienia w administracji jest **czynnik ludzki**, którego ocena niejednokrotnie może być zaliczona do jednego z ważniejszych elementów drugiego punktu cyklu organizacyjnego.

Na etapie gromadzenia środków potrzebnych do osiągnięcia celu, administracja opiera się nie tylko na własnej przedsiębiorczości i umiejętności przekonania otoczenia o własnej przydatności, ale zwykle korzystać musi przede wszystkim z dobrej woli decydentów. Istnienie stanu odwrotnego – kiedy administracja sama ustala górną granicę własnych wydatków – prowadzi do rozrzutności, a umiejętność samoograniczenia się jest tutaj rzadką cnotą, związaną zarówno z bardzo wysokim poziomem moralności, jak i z rozbudowaną świadomością polityczną obywateli. Mimo że etap ten nadal utożsamiany jest tylko z przygotowaniami do działań właściwych – czyli do osiągania celu, to już tutaj mamy do czynienia z realizacją opisanych wcześniej zamiarów. To właśnie na tym etapie pojawiają się często **zmiany koncepcji**, redukcje przyznanych środków czy wprowadzanie innowacji mających ograniczyć wydatki administracji. Nierzadko takie działania uniemożliwiają administracji osiągnięcie celów, przy czym – co warto zauważyć – czasem są to działania konieczne, np. kiedy państwa nie stać na dane projekty.

Osiąganie celu może mieć różną postać, zarówno ze względu na istnienie różnic pomiędzy poszczególnymi celami, jak i ze względu na styl działania administracji, czyli sposób typowego jej zachowania w określonych okolicznościach. Osiągnięcie niektórych celów wiąże się z nagłymi zmianami, osiągnięcie zaś innych daje wrażenie ciągłości i niezmienności. Co więcej,

osiągnięcie celu może wiązać się z szeroką akcją informacyjną, jak też może pozostać niezauważone, przez co inny jest jego odbiór społeczny. Czwarty punkt cyklu organizacyjnego, jakim jest osiągnięcie wyznaczonego celu, wiąże się z wykorzystaniem zgromadzonych środków, często jest również uznawany za najważniejszy element działań związanych z cyklem organizacyjnym. Co więcej, cykl organizacyjny nie zawsze występuje w klasycznej postaci, nie tylko z powodu konieczności jego dostosowania do określonych warunków, ale także z powodu braku refleksji nad podejmowanymi działaniami czy też ze względu na dużą ich powtarzalność i związany z tym automatyzm działania.

Ostatni punkt cyklu organizacyjnego często jest opuszczany, a znaczenie oceny skuteczności w osiągnięciu celu nie zawsze dostrzegane. Kontrola, bo o niej mowa, zwykle wiąże się z pewną uciążliwością, choć nie to jest jej istotą. Z punktu widzenia nauki o polityce administracji – korzystającej tutaj również z dorobku innych nauk administracyjnych – kontrola ma służyć nie tylko zdobywaniu informacji o skuteczności administracji, ale także ma tę **skuteczność podnosić**. Pamiętać należy, że możemy mówić i o kontroli wewnętrznej – prowadzonej w ramach administracji (np. kontrola resortowa), i o kontroli zewnętrznej, skierowanej na administrację z jej otoczenia (np. kontrola sądowa, kontrola społeczna).

Zauważyć należy, że osiąganie celów przez administrację – na etapie każdego z punktów cyklu organizacyjnego – odbywa się przy udziale zarówno samej administracji, jak i jej otoczenia. Mimo że to administracja działa w kierunku osiągnięcia danego celu, to nie tylko od niej zależy, czy to przedsięwzięcie będzie udane. Zarówno brak wpływu otoczenia na administrację, jak też nadmierny wpływ należy traktować jako patologie. Oderwanie się administracji od rzeczywistości społecznej czy ekonomicznej np. w zakresie wyznaczania celów, które administracja ma osiągać, czy też w zakresie korzystania ze środków publicznych, prowadzi nie tylko do obniżenia standardów administracji, ale także do niesprawności państwa i utrudniania życia jego mieszkańców. Z drugiej strony, brak choćby elementów niezależności aparatu administracyjnego od czynników politycznych czy od żądań obywateli prowadzi do działań krótkowzrocznych i do spadku fachowości.

Pamiętając, że z punktu widzenia nauki o polityce administracji, administrację można definiować na sześć podstawowych sposobów – trzy sposoby ukazujące administrację jako podmiot działań i trzy, przedstawiające ją jako proces – warto po kolei wrócić do każdej z tych definicji, aby korzystać z nich w sposób niejako automatyczny, nie zawsze zgodny z gramatycznym sposobem rozłącznego rozumienia poszczególnych definicji.

Pojęcie władzy wykonawczej czasem utożsamiane jest z „**prawdziwą władzą**", z władzą w najczystszej postaci. Mimo iż doktryna podziału władzy – w tym również trójpodziału władzy – nie zawsze znajdowała uznanie, to uznawanie odrębnego bytu administracji w ramach państwa właśnie z nią jest wiązane. Spośród trzech tradycyjnie wyróżnianych gałęzi władzy, władza wykonawcza wydaje się być najstarszą i najmniej skomplikowaną w swej istocie. Władze sądownicza i prawodawcza wymagają dużo bardziej

abstrakcyjnego sposobu myślenia, związane są także z koniecznością istnienia dużo wyższego poziomu cywilizacyjnego państwa.

Władza, definiowana jako **możliwość wpływu na innych nawet wbrew ich woli**, w swojej części wykonawczej skupia się na podejmowaniu określonych działań niezwiązanych z sądownictwem i prawodawstwem. W odróżnieniu od powyższej tzw. negatywnej definicji administracji – rozumianej jako władzy wykonawczej – możemy wskazać na ewentualność istnienia opisu tejże władzy, wskazującego poszczególne elementy administracji, np. radę ministrów, głowę państwa, jak i samorządy, organizacje społeczne czy nawet przedsiębiorstwa i poszczególnych ludzi, w zakresie ich udziału w procesie administrowania.

Zauważając, że rozważania te nie wyczerpują problematyki związanej ze zbieżnością pojęć „administracja" i „władza wykonawcza", należy przypomnieć, że często ta definicja nie jest wystarczająca i że pary pojęć administracja – polityka i administracja – rząd uważane są wręcz za **przeciwstawne**. Mimo że wiązane przede wszystkim z doktryną amerykańską sformułowanie „administracja obecnego prezydenta" podkreśla w dużym stopniu uzależnienie administracji od partii czy też od polityki w znaczeniu potocznym, to takie rozumienie administracji – jako aparatu związanego z władzą wykonawczą, albo nawet jako samej władzy wykonawczej – jest dosyć obrazowe, i w wielu przypadkach wystarczające.

Obecne w drugiej podmiotowej definicji administracji pojęcie dobra ogółu – w kontekście administracji jako organizacji służącej dobru ogółu – może być rozumiane na wiele sposobów. W przypadku administracji publicznej, za dobro ogółu możemy uznać interesy społeczeństwa, czy też interesy państwa. Za błędne i szkodliwe przyjmujemy służenie administracji wyłącznie samej sobie, chociaż należy zauważyć, że ogólnikowe pojęcie dobra ogółu sprzyja różnym – w tym również nierzetelnym – interpretacjom. Dodać można, że analizowanie administracji przede wszystkim **jako organizacji** ułatwia analizę takich zjawisk, jak struktura, przepływ informacji, czy rotacja kadr. Należy jednak zauważać specyficzne cechy administracji, związane w powyższej definicji choćby tym, że służenie dobru ogółu łączy się zwykle z trwałością działania oraz z zauważaniem potrzeb otaczającej administrację rzeczywistości, przy czym tą rzeczywistością może być zarówno np. ogół mieszkańców, jak i większa organizacja, której administracja jest częścią (co jest zauważalne np. w przypadku administracji prywatnej).

Trzecia definicja przedmiotowa, uznająca administrację za **podmiot załatwiający sprawy**, koncentruje swoją uwagę na zagadnieniu konkretnych problemów, które administracja rozwiązuje. W takim właśnie kontekście jednostka najczęściej ma okazję kontaktować się z administracją – przy czym zauważmy, że nie jest dobrze, kiedy administracja przede wszystkim sama tworzy problemy, które potem rozwiązuje. Konkretne sprawy łączyć się mogą z różnymi zagadnieniami, np. wymaganiami tworzonymi przez prawodawcę czy z rzeczywistymi zdarzeniami, wywołującymi konieczność zorganizowanych działań.

Należy choćby w skrócie opisać również trzy sposoby rozumienia administracji w znaczeniu przedmiotowym, czyli działań, tj. sprawowania władzy wykonawczej, służenia dobru ogółu, jak i załatwiania spraw. Trzy te definicje utożsamiają administrację z procesem administrowania. Podkreślone jest zatem znaczenie faktycznych działań, a nie podmiotów, które te działania prowadzą. Należy jednak zauważyć, że te sposoby definiowania administracji nie są wolne od niedoskonałości, związanych np. ze zjawiskiem działań pozornych czy też z występowaniem dominacji procedur nad treścią działań.

Rozumienie administracji jako **sprawowania władzy wykonawczej** pociąga za sobą konsekwencje zarówno związane z możliwościami różnego rozumienia sprawowania władzy, jak i z możliwości podkreślania rozmaitych aspektów sfery wykonawczej tejże władzy. Aby sprawowanie władzy wykonawczej przebiegało skutecznie, opierać się ono musi na poparciu istotnych części społeczeństwa – innymi słowy, administracja musi cieszyć się wystarczającym poziomem zaufania wpływowych kręgów obywateli. Należy zauważyć, że władza wykonawcza w dużym stopniu kreuje rzeczywistość społeczną, istniejąc jednak w ramach konkretnej rzeczywistości, np. gospodarczej, kulturowej czy prawnej. Kształtowanie rzeczywistości przez władzę wykonawczą odbywa się nie tylko przy pomocy działań władczych, tj. do realizacji których możliwe jest wykorzystanie przymusu, ale także np. ze względu na naśladowanie władzy przez społeczeństwo czy w związku ze stopniem korzystania z potencjału społeczeństwa czy kraju. Należy podkreślić, że właśnie ta definicja zauważa znaczenie konsekwencji działań administracji dla przyszłości, i wpływanie przez nią na budowanie siły państwa. Dodajmy, że możliwość stosowania przez administrację konkretnych środków niewładczych nie przekreśla tej definicji, jako że mogą one być rozumiane również jako element sprawowania władzy i w razie konieczności zwykle także mogą zostać poparte przymusem – nawet jeśli nie będą już nazywane środkami niewładczymi.

Administracja, rozumiana jako **proces służenia dobru ogółu**, każe zauważyć możliwość uznania za administrację bardzo szerokiego zbioru podmiotów. Administracją może stawać się zatem działalność osoby choćby okazjonalnie zajmującej się sprawami publicznymi, czy też działania tylko pośrednio wpływające na stan spraw publicznych. Definicja ta ułatwia zauważenie czynnika subiektywnego w ocenie, co jest administracją, a co nią nie jest, choćby dlatego, że pojęcie dobra ogółu może być rozpatrywane na wiele różnych sposobów, podobnie jak wiele może być ocen tego, czy konkretne działanie przysłużyło się temu dobru, czy też mu zaszkodziło.

Rzeczywistość może być rozpatrywana jako suma wielu drobnych spraw, podobnie jak możliwe jest zauważanie administracji wyłącznie w kontekście podejmowania przez nią działań w konkretnych sprawach, czy też rozwiązywanie konkretnych problemów. Zauważyć należy, że ta definicja administracji – czyli administracji rozumianej jako proces załatwiania spraw – nie zakłada skutecznego ich załatwiania, lecz tylko podkreśla konieczność podejmowania określonych działań.

Zauważmy, że korzystanie z definicji przedmiotowych, uznających administrację za proces, nie zawsze jest oderwane od jej definicji podmiotowych, albo też używane jest w sposób pomocniczy – wskazując na podejmowanie przez podmiotowo wskazaną administrację działań związanych ze sprawowaniem władzy sądowniczej czy prawodawczej. Inaczej mówiąc, np. stosowanie prawa łaski przez głowę państwa, czy wydawanie rozporządzeń przez ministra nie zawsze uznawane jest za element procesu administrowania, lecz rozumiane jest czasem jako wykonywanie władzy sądowniczej i prawodawczej oraz jako przejaw równoważenia się poszczególnych gałęzi władzy.

Kolejnym zagadnieniem ważnym z punktu widzenia opisu administracji na gruncie nauki o polityce jest **upolitycznienie administracji**. Rozumiane potocznie, upolitycznienie – choć precyzyjniejszym określeniem takiego stanu jest upartyjnienie administracji – rozumiane jest jako patologia, związana z popieraniem osób o określonych powiązaniach partyjnych czy poglądach politycznych, kosztem osób o wyższych kwalifikacjach merytorycznych. Apolityczność zwykle łączona jest z istnieniem faktycznie neutralnej światopoglądowo i partyjnie służby cywilnej, opartej na klarownym systemie awansów i wysokich wymaganiach profesjonalnych stawianych urzędnikom.

Czynnik partyjny czy też polityczny w potocznym znaczeniu, pojawia się także w kwestii odpowiedzialności. Odpowiedzialność służbowa (przed zwierzchnikiem) zwykle jest bardziej związana z czynnikiem fachowości, niż poglądów, i odwrotnie – odpowiedzialność parlamentarna (przed wyborcami) związana jest raczej z poglądami, niż z fachowością. Opieranie odpowiedzialności służbowej na poglądach i sympatiach osobistych zwykle traktowane jest jako patologia, choć w praktyce nie zawsze jest zwalczana.

W administracji publicznej wyższe stanowiska tradycyjnie uważane są za bardziej upartyjnione, niż stanowiska niższe. Zauważyć możemy jednak, że nie oznacza to możliwości istnienia w tym przypadku różnych modeli w poszczególnych państwach. Rozróżnić możemy **system łupów i system stabilności kadr urzędniczych** – w których rotacja kadr odbywa się odpowiednio bardziej ze względu na czynniki partyjne lub ze względu na czynniki fachowe. Połączenia sfery administracyjnej i sfery politycznej w potocznym znaczeniu budzą wiele kontrowersji i różnie wpływają na jakość administracji. Administracja z jednej strony kojarzona jest z fachowością, a z drugiej – z biurokratyzmem; podobnie polityka, łącząc się z posiadaniem wpływów, utożsamiana jest także z brakiem kwalifikacji.

Potoczne i naukowe sposoby rozumienia pojęcia polityki – zauważalne szczególnie w kontekście polityki administracji – nie są od siebie całkowicie rozdzielne. W obu znaczeniach polityka to osiąganie celów, choć w znaczeniu potocznym polityka tylko wyznacza cele administracji, oczekując od niej ich osiągania, a w znaczeniu naukowym administracja prowadzi własną politykę, w celu osiągnięcia wyznaczonych jej celów. Optymalny model łączenia polityki z administracją musi być wypracowywany dzięki praktyce opartej na solidnych podstawach naukowych. Należy oczywiście zauważyć wielki faktyczny wpływ przepisów prawa, np. na zagadnienia przynależności urzędników do partii

politycznych, możliwości stosowania lobbyingu, czy na sposoby rekrutowania i awansowania urzędników.

Jako że nauka o polityce administracji zwraca uwagę na osiąganie konkretnych celów, czyli na działania skierowane w **przyszłość**, musi ona uwzględniać problematykę przewidywań, prognoz czy planów, dokonywanych zarówno przez administrację, jak i w związku z działaniami administracji. Przewidywania dokonywane przez administrację mogą dotyczyć zarówno warunków jej przyszłego działania, jak i mogą koncentrować się na planach przekształceń samej administracji. Należy zauważyć ponadto, że prognozy dotyczące administracji, dokonywane przez podmioty do niej nienależące, to nie tylko działalność naukowa, ale także wnioski z obserwacji, czynione np. przez klientów administracji. Jeszcze innym zagadnieniem jest przewidywanie działań i kształtu jednej administracji przez inną administrację, np. przez administrację innego państwa. Mimo wielu różnic, związanych z podmiotem prowadzącym dane przewidywania, warto zaznaczyć, że przewidywania – choć w różnym stopniu – wpływają na konkretne działania zmierzające do osiągania przez administrację celów, czyli na jej politykę.

Literatura

Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.
Małajny R., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.
Ryszka F., *Wstęp do nauki o polityce*, Warszawa–Poznań 1978.
Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej*, Wrocław 2003.

Rozdział V - Czynniki kształtujące politykę administracji

Nie sposób wskazać wszystkich czynników wpływających na wizerunek polityki administracji, na jej kształt czy skuteczność. Mimo iż wiele prawidłowości czy sposobów wynikania jest dobrze poznanych, a – np. dzięki znajomości przypadków z historii, socjologii czy psychologii – niektóre wydarzenia i procesy możemy przewidywać, to wiele czynników, kształtujących politykę administracji nadal jest nieznanych lub nie jest pewne, które elementy wpływające na tę politykę mają znaczenie podstawowe. Jednakże możliwe jest choćby ogólne scharakteryzowanie czynników tradycyjnie wiązanych z kształtem polityki administracji.

Istnieje bardzo wiele powodów określonego zachowania administracji w konkretnym przypadku. **Przyczyny** postępowania poszczególnych ludzi i zespołów ludzkich mają związek nie tylko z przesłankami prakseologicznymi, nastawionymi wprost na osiągnięcie danego celu. Istotne znaczenie mają także inne czynniki, w szerokim znaczeniu kształtujące politykę administracji w takich kwestiach, jak kierunek czy jakość działań, wpływających także na postrzeganie tychże działań przez administrację i jej otoczenie. Zauważyć należy, że na każde konkretne zachowanie wpływać może cały zespół czynników, a ocena, co zadecydowało o kształcie danej polityki zwykle opiera się na informacjach na temat najbardziej zauważalnych czynników, obecnych podczas kształtowania tej polityki administracji.

Przykładowo wskazać możemy na kilka kategorii czynników, mogących mieć wpływ na politykę administracji, takich jak czynniki dotyczące jednostek i zbiorowości, związane z przeszłością, współczesnością i przyszłością, ideologiczne i materialne, czy wewnętrzne i zewnętrzne wobec administracji. Możliwe są także zupełnie inne klasyfikacje czynników kształtujących politykę administracji, a co więcej, najczęściej analiza tychże czynników opiera się na typizacji raczej niż na klasyfikacji, wskazując np. na czynniki klimatyczne, kulturowe, ekonomiczne czy prawne, przy czym każdorazowo należy pamiętać, że – mimo iż wielokrotnie jeden czynnik może mieć decydujące znaczenie na powstanie zachowania w danym kształcie – najczęściej mamy do czynienia z jednoczesnym wpływaniem na politykę administracji wielu różnych czynników.

Podział na czynniki dotyczące jednostek i zbiorowości odnosi się przede wszystkim do pojedynczych osób i grup osób realizujących politykę administracji, czyli do urzędników, choć znaczenie mają tu również czynniki związane z poszczególnymi klientami administracji i ich grupami. O ile pierwsza kategoria – czynniki dotyczące jednostek – to zjawiska związane przede wszystkim z poszczególnymi pracownikami administracji, to druga kategoria – czyli czynniki dotyczące zbiorowości – związane są głównie z funkcjonowaniem grup społecznych i poszczególnych kategorii urzędników, choć odnoszą się one czasem także np. do wszystkich urzędników czy do obywateli danego kraju.

Wśród czynników – mających znaczenie dla polityki administracji – dotyczących jednostek, możemy tutaj wskazać np. na **osobowość**, **kwalifikacje** czy poszczególne cechy indywidualne, takie jak **inteligencja**, **wyobraźnia** czy **stan zdrowia**. Do czynników dotyczących zbiorowości możemy zaliczyć tutaj np. **zaufanie pomiędzy ludźmi**, **zdolności komunikacyjne**, zgranie zespołów urzędników czy stosunki między podwładnymi i przełożonymi. Do tychże czynników – czyli do czynników wpływających na politykę administracji, związanych z funkcjonowaniem grup osób – zaliczamy zwykle wszelkie zjawiska socjologiczne, oddziałujące zarówno na poszczególne jednostki w grupie, na poszczególne grupy, jak i na stosunki między różnymi grupami.

Jednostki składają się na grupy i oddziałują na nie. Podobnie grupy wpływają na zachowania jednostek i kształtują ich poglądy. Zauważalne jest zarówno oddziaływanie silnych osobowości – również w zakresie polityki administracji – na działania grup osób, nie należy także pomijać roli zaplecza kadrowego, podwładnych, współpracowników czy przyjaciół – dla skuteczności działań jednostek zajmujących ważne stanowiska. Zarówno czynniki psychologiczne, jak i socjologiczne oraz inne czynniki dotyczące jednostek i zbiorowości, powinny być analizowane przez naukę o polityce administracji pod kątem ich znaczenia dla kształtu polityki administracji.

Czynniki związane z przeszłością, współczesnością i przyszłością wyróżnione zostały ze względu na kryterium czasu. O ile przeszłość oddziałuje na politykę administracji m.in. poprzez konsekwencje dawnych wydarzeń, a współczesność związana jest z bieżącym stanem rzeczy np. w zakresie techniki, przepisów czy mody, to przyszłość ma wpływ na politykę administracji głównie w związku z oczekiwaniami konkretnych zdarzeń i przygotowywaniem się do nich. Zagadnieniami należącymi do przeszłości są przede wszystkim doświadczenia, pamięć czy też dorobek pokoleń i konkretnych osób. Znajomość historii może pomagać prowadzić odpowiednią politykę administracji, z drugiej strony sięganie wyłącznie do stereotypów historycznych i rozwiązań dawnych czasem ogranicza zdolność administracji do dostosowywania się do zmieniającego się świata.

Pojęcie współczesności rozumiane być może różnie, obejmując większy lub mniejszy odcinek czasu. **Współczesność** oddziałuje na politykę administracji np. poprzez aktualny stan prawny, obecne możliwości czy przez procesy i zdarzenia mające miejsce w teraźniejszości. Na podstawie znajomości historii i obserwacji teraźniejszości możliwe jest – z mniejszym lub większym prawdopodobieństwem ich ziszczenia – budowanie prognoz i planów, czyli działań skierowanych na przyszłość. Czynniki wpływające na kształt polityki administracji, związane z przyszłością, to przede wszystkim przewidywanie i wynikające z niego działania.

Działania współczesne kształtują przyszłość, która to po pewnym czasie też staje się przeszłością. Konsekwencje działań nieodpowiedzialnych, czy też brak uwzględniania przewidywalnego rozwoju zdarzeń, może mieć tragiczne konsekwencje. Na ciągłości czasowej budowana jest mentalność administracji, w tym również jej nastawienie ku służeniu dobru ogółu, szanowanie przez nią przeszłości, jej odpowiednie działanie w teraźniejszości i budowanie przez nią

jak najlepszej przyszłości. Dodać należy, że choć polityka administracji najczęściej wiązana jest z zagadnieniami przyszłymi, nauka administracji ze współczesnym obrazem administracji, a historia administracji z jej przeszłością, to oceny polityki administracji mogą również dotyczyć zdarzeń przeszłych czy teraźniejszych.

Czynniki ideologiczne, mogące kształtować politykę administracji, możemy przykładowo podzielić na religijne, ekonomiczne czy polityczne. Zauważyć jednak należy, że podział ten nie wyczerpuje katalogu typów ideologii. Dla celów nauki o polityce administracji ważne jest istnienie ideologii związanych z konkretnymi dziedzinami, np. ochrony zdrowia, obronności czy edukacji. Jednakże zwykle ideologie dotyczące szczegółowych polityk administracji w dużym stopniu oparte są na podstawach trzech wymienionych wcześniej typów ideologii, stąd opisanie ideologii religijnych, ekonomicznych i politycznych może służyć jako część wspólna, odnosząca się również do ideologii wielu innych typów.

Pojęcie ideologii, pierwotnie mające oznaczać naukę o ideach w rozumieniu platońskim, dziś zwykle interpretowane jest jako system poglądów. Ideologia kształtuje zarówno zjawiska takie, jak opinia publiczna, programy partii politycznych czy nauka, ale ma także wpływ na konkretne zachowania i myśli. Z jednej strony, na podstawie konkretnych zachowań i wypowiedzi możemy ocenić ideologię danej jednostki, z drugiej strony należy pamiętać o kształtowaniu ideologii przez konkretne zdarzenia czy przemyślenia.

Możemy wskazać na zjawisko istnienia w określonych warunkach ideologii dominującej, jak i ideologii mniejszościowych. Czasem zwolennicy ideologii mniejszościowych są tolerowani, w innych warunkach poddani są dyskryminacji. W określonych warunkach, np. przy wysokim poziomie cywilizacyjnym społeczeństwa oraz wysokim poziomie uczciwości poszczególnych jego członków, możliwe jest współistnienie różnych ideologii, przez co wymiana poglądów zwykle nie jest nastawiona na zniszczenie przeciwnika, lecz np. na znalezienie najlepszego rozwiązania czy też na uwzględnianie różnych czynników przy podejmowaniu określonych działań.

Ze względu na nastawienie do zagadnienia zmian, ideologie dzielimy na konserwatywne i reformatorskie. Ideologie **konserwatywne** zwykle pozytywnie oceniają zastaną rzeczywistość i są przeciwne przemianom gospodarczym czy społecznym lub przynajmniej zachęcają do jak najmniejszego natężenia tych zmian. Skrajnym przypadkiem ideologii konserwatywnych są ideologie reakcyjne – dążące do powrotu do wcześniejszego stanu rzeczy. Wśród ideologii **reformatorskich** – czyli nastawionych na zmiany – wyróżnia się ideologie rewolucyjne, uznające potrzebę radykalnych zmian. Ideologie reformatorskie mogą także uznawać wiele zasług dotychczasowych osiągnięć społeczeństwa czy rządzących, jednakże – np. z powodu przemian technicznych czy demograficznych – wskazują na konieczność dostosowania państwa, społeczeństwa czy poszczególnych organizacji do nowych potrzeb i możliwości.

Różne może być także interpretowanie danej ideologii. Wskazać możemy na istnienie dogmatyzmu – charakteryzującego się przywiązaniem do treści

danej ideologii, i pragmatyzmu – dopuszczającego dostosowywanie interpretacji ideologii do okoliczności. Należy zauważyć, że często zamiennie z terminem „ideologia" używane jest pojęcie „doktryna". Jednakże zwykle zauważa się, że pojęcie doktryny bardziej dotyczy zbiorów poglądów naukowych, choć również z pewnością możemy mówić o istnieniu doktryn politycznych czy ekonomicznych. Pojęcie doktryny często wiązane jest z konkretną teorią lub też z poglądami konkretnego filozofa czy polityka. Podobne zjawisko wiąże się również z zagadnieniem ideologii – których nazwy wywodzą się zwykle od centralnego zagadnienia, kojarzonego z konkretną ideologią lub od imienia lub nazwiska jednostki, na którą dana ideologia się powołuje.

Chociaż pojęcie ideologii łączy się zwykle z **poglądami politycznymi**, to określać może także poszczególne zbiory poglądów dotyczących innych dziedzin, np. poglądów religijnych. Precyzyjne rozróżnienie na warstwę ideologiczną i warstwę kultu w poszczególnych religiach nie zawsze jest możliwe, stąd również samo pojęcie religii dotyczyć może zarówno poglądów, jak i zachowań. **Religie** wpływają na kształt mentalności jednostek i całych społeczeństw, łączą się z najgłębszymi poziomami osobowości, mając podstawowy wpływ zarówno na poglądy czy przyzwyczajenia, jak i na konkretne zachowania. Dla polityki administracji ma znaczenie wiele aspektów religii, takich jak kształtowanie postaw wobec pracy, moralności, wiedzy, kultury dyskusji, odpowiedzialności czy skuteczności. Religie kształtujące postawy odpowiedzialne, zachęcające jednostkę do zdobywania praktycznej wiedzy i umiejętności, tworzą klimat sprzyjający prowadzeniu polityki administracji na wysokim poziomie. Z drugiej strony, religie nastawione na oszukiwanie wiernych, czy związane z zakłamaniem i kradzieżą niszczą możliwość prowadzenia skutecznej polityki administracji, służącej dobru ogółu.

Duże znaczenie dla kształtowania polityki administracji ma wpływ religii na postawy społeczeństwa, tworzącego ważny element otoczenia administracji. Religie wymagające myślenia z pewnością bardziej pozwalają prowadzić politykę administracji na wysokim poziomie, niż religie zmuszające do bezmyślności czy okłamujące jednostkę. Religie mają wpływ również na szczegółowe polityki administracji, np. w zakresie finansowania poszczególnych kultów, kształtu edukacji publicznej, kalendarza świąt czy ingerowania ze względów religijnych w funkcjonowanie mediów. Zauważyć należy także wpływ zróżnicowania religijnego – łączącego się np. z większą intensywnością dyskusji – lub dominacji jednej religii – wiążącej się często z brakiem tolerancji – na funkcjonowanie administracji. Współistnienie w jednym państwie różnych religii wymusza – choćby kulturalną i delikatną – konkurencję między nimi, wpływa także na poszerzanie horyzontów społeczeństwa. Wojny religijne związane są zwykle z niskim poziomem cywilizacyjnym społeczeństwa oraz z patologiami w ramach wywołujących je religii. Niektóre doktryny religijne podkreślają znaczenie własnego państwa, inne namawiają do wierności ośrodkom położonym w innych państwach. Niektóre wyposażają jednostkę w solidny zespół zasad i wymuszają zachowania etyczne, inne uczą hipokryzji i tworzą jednostkę niegodną zaufania.

Należy zauważyć, że czynniki religijne mają podstawowy wpływ na cechy osobowościowe jednostek i na obraz całych społeczeństw, wpajane są jednostkom dużo wcześniej, niż np. doktryny polityczne, a ich treści i formy dla jednostek mają często wielkie znaczenie, rodząc takie zjawiska jak fanatyzm i w podstawowym stopniu wpływając na postrzeganie świata.

Ideologie ekonomiczne, rozumiane jako zespoły poglądów dotyczących spraw gospodarki, często występują jako element programu danej partii politycznej czy nawet automatycznie wiązane są z określonymi ideologiami politycznymi. Jednakże stan taki nie musi mieć miejsca, a poszczególne doktryny mogą występować w sąsiedztwie różnych poglądów politycznych. Różnice między poszczególnymi doktrynami ekonomicznymi mogą dotyczyć zagadnień takich, jak np. stopień ingerencji państwa w gospodarkę, czy uznawanie wartości poszczególnych czynników dla gospodarki państwa. Należy zauważyć, że poszczególne **doktryny ekonomiczne** związane są zwykle z zastaną rzeczywistością, i wyrażają poglądy określonych grup ludności. Bardziej złożone i zaawansowane doktryny ekonomiczne funkcjonują w społeczeństwach zaawansowanych cywilizacyjnie i – choćby przez swoją skuteczność w zapewnianiu stabilności czy dobrobytu – umożliwiają dalszy rozwój państwa. Z drugiej strony błędne doktryny ekonomiczne są często źródłem szkodliwych decyzji w zakresie takich szczegółowych polityk administracji, jak polityka gospodarcza czy polityka zagraniczna.

Ideologia polityczna to system poglądów dotyczących państwa. Mimo iż definicja ta jest znacznym uproszczeniem, i tylko wskazuje na pewne cechy, typowe dla ideologii politycznych, to korzystać z niej można w wielu przypadkach, np. podczas porównywania poszczególnych ideologii. Choć w trakcie rozwoju ludzkości wykształciło się wiele różnych ideologii politycznych, mniej lub bardziej poruszających zagadnienia związane z państwem, to jednak właśnie państwo jest dla nich wspólnym odniesieniem. Zauważyć należy, że ideologie polityczne są zwykle czymś innym niż doktryny naukowe – choć te dwa zjawiska mogą wpływać na siebie, i że próby realizacji danej ideologii są prawie zawsze nieodłącznym elementem jej funkcjonowania.

Pojęcie ideologii politycznej może być rozpatrywane z punktu widzenia politologii, jak i z perspektywy prakseologii. Dla nauki o polityce administracji istotne jest dostrzeganie obu tych możliwych perspektyw. O ile dla politologii ideologia polityczna to przede wszystkim zbiór celów, to dla prakseologii jest ona jednym ze środków służących do osiągania celów. Nauka o polityce administracji postrzega ideologie polityczne przede wszystkim jako jeden z czynników, wpływających na kształt polityki administracji.

Poza czynnikami ideologicznymi zauważyć należy także **czynniki materialne**. Istniejący od dawna w filozofii dyskurs pomiędzy materializmem i idealizmem również w nauce o polityce administracji odnajduje swoje owoce. Czynniki materialne, postrzegane tutaj jako przeciwieństwo ale i uzupełnienie czynników ideologicznych, rozumiane mogą być zarówno jako przyczyna, jak i jako wynik istnienia poszczególnych ideologii.

Zauważyć możemy ogromy wpływ warunków materialnych na wszelkie sfery funkcjonowania jednostek i społeczeństw. Tylko sprzyjające w

wystarczającym stopniu czynniki materialne, takie jak temperatura, ukształtowanie terenu, czy obecność określonych substancji, umożliwiają egzystencję poszczególnych gatunków. Na funkcjonowanie administracji – a przez to i na prowadzoną przez nią politykę – wpływ mają m.in. takie czynniki materialne, jak: stan infrastruktury, dostępne środki finansowe, architektura czy też narzędzia pracy wykorzystywane w urzędach. Poza tym zauważać należy znaczenie dla kształtu polityki administracji całego szeregu czynników materialnych, związanych np. z ubiorem, odżywianiem się czy podróżowaniem urzędników, jak i z potrzebami klientów administracji.

Czynniki ideologiczne i materialne wpływają na siebie nawzajem. Z jednej strony, ideologie – w większym lub mniejszym stopniu – muszą dostosowywać się do otaczających je warunków, a z drugiej – np. poprzez kształtowanie zachowań ludzi – oddziałują na świat. Ponadto, czynniki materialne oddziałują na siebie, podobnie jak ideologie poszczególnych typów. Nie wszystkie czynniki, kształtujące politykę administracji, są zbadane, jednakże – zarówno na podstawie obserwacji historycznych, jak i w oparciu o znajomość poszczególnych czynników, mających wpływ na politykę administracji – w pewnym stopniu możliwe jest dostrzeganie istotnych prawidłowości czy potrzeb określonych działań.

Podział na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne wobec administracji opiera się na kryterium przynależności danych zjawisk bądź do samej administracji, bądź do jej otoczenia. Za **czynniki wewnętrzne** możemy uznać zachowania pojedynczych urzędników, grup urzędników czy też poszczególnych podmiotów administrujących. Przepływ informacji, kształtowanie kultury administracyjnej, sposób działania czy nawet interesy poszczególnych urzędników wpływają na politykę administracji zarówno w sposób pożądany, jak i tworząc zjawiska patologiczne. Np. kopiowanie skutecznych i ekonomicznych rozwiązań zwykle możemy uznać za zjawisko pozytywne, natomiast tolerowanie zaniedbań czy tworzenie niepotrzebnych konfliktów – za zjawiska negatywne.

Mimo iż działalność jednych podmiotów administrujących przez drugie podmioty administrujące jako element otoczenia ma dla nich praktyczne uzasadnienie, jednak z punktu widzenia nauki o polityce administracji również takie relacje możemy zaliczyć do sfery wewnętrznej administracji, a czynniki wzajemnie oddziałujące pomiędzy poszczególnymi podmiotami administrującymi możemy uznać za czynniki wewnętrzne wobec administracji. **Oddziaływania** tych czynników odbywają się w dwu kierunkach, choć często jeden podmiot administrujący (np. w przypadku kontroli – podmiot kontrolujący na podmiot kontrolowany) ma dużo większy wpływ na drugi podmiot, niż to ma miejsce w kierunku przeciwnym.

Czynnikami zewnętrznymi wobec administracji, wpływającymi na jej politykę, są wszelkie zjawiska mające znaczenie dla osiągania przez administrację celów. Mimo iż administracja ma duży wpływ na rzeczywistość, to również i ona musi się dostosowywać do zachodzących zmian czy do panujących poglądów. **Otoczenie administracji** oddziałuje na administrację zarówno przez tworzenie warunków działania, jak i przez wyrażanie swoich

potrzeb. W trakcie osiągania konkretnych celów, administracja powinna brać pod uwagę zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne.

Nie zawsze jest łatwo rozróżnić, które czynniki kształtujące politykę administracji należą do czynników wewnętrznych, a które do zewnętrznych. Co więcej, poszczególne zjawiska mogą być uznane za zagadnienia należące i do sfery wewnętrznej, i do zewnętrznej. Przykładowo, sprawy finansów, kadr czy otoczenia prawnego w pewnym stopniu kształtowane są przez administrację, ale w dużej mierze nie ma ona na nie wpływu. Ocena, jak szerokie wpływy powinna administracja posiadać w kwestiach kształtowania własnej sytuacji, zależeć powinna od konkretnych okoliczności, przy uwzględnieniu zarówno dobra ogółu, jak i dobra poszczególnych jednostek.

Zjawiska klimatyczne tworzą – przynajmniej w części praktycznej – ogólny obraz takich elementów funkcjonowania administracji, jak architektura czy ubiór. Ponadto **klimat** pośrednio wpływa na temperament ludzi i zachowania całych społeczeństw; od klimatu zależą w dużej mierze zwyczaje czy pożywienie ludzi. Klimat ma wpływ na sprawność administracji, jest również ważnym czynnikiem wpływającym na wyznaczanie celów administracji – nie tylko w związku z zapobieganiem klęskom żywiołowym, ale również np. z rolnictwem czy turystyką. Klimat w pewnym stopniu kształtuje zjawiska kulturowe, również będące czynnikiem wpływającym na kształt polityki administracji.

Wpływ **kultury** na politykę administracji przejawia się zarówno w formie, jak i treści działania administracji. Zagadnienia formy to zarówno język, jakim urzędnicy posługują się w sporządzanych dokumentach czy podczas komunikacji z klientami, jak i uprzejmość czy elegancja zachowania w trakcie pełnienia swoich funkcji. Należy pamiętać, że kwestie kultury dotyczą bardzo szerokiego spektrum zjawisk, od poglądów czy ideologii, poprzez edukację aż po kulturę organizacyjną i prawną społeczeństwa. Wpływające na politykę administracji zagadnienia socjologiczne – takie jak funkcjonowanie elit, czy zjawiska psychologiczne – np. stres i zmęczenie, często również możemy zaliczyć do sfery kultury. Nie należy także pomijać materialnych wytworów kultury, takich jak dzieła sztuki czy literatura, jak również wytworów techniki – wpływającej np. na komunikację czy sprawność działania. Polityka administracji w dziedzinie kultury silnie oddziałuje na warunki egzystencji zagadnień z kulturą związanych, a z drugiej strony kultura kształtuje wiele aspektów funkcjonowania administracji.

Czynniki ekonomiczne wpływają na politykę administracji przede wszystkim w sferze zaspokajania potrzeb i budowania dobrobytu społeczeństwa. Potrzeby ekonomiczne wyznaczają wiele celów administracji, ponadto tylko przy dostępie do odpowiednich środków ekonomicznych administracja jest w stanie prowadzić skuteczną politykę. Zarówno wykorzystywanie odpowiednich przyrządów, jak i zatrudnianie kadr uzależnione są w dużej mierze od czynników ekonomicznych.

W kontekście czynników kształtujących politykę administracji, pojęcie **czynników prawnych** odnosi się zarówno do otoczenia prawnego administracji – czyli regulacji dotyczących legalności poszczególnych działań czy prawnie

wyznaczonych obowiązków, jak i przepisów tworzonych przez samą administrację, zarówno skierowanych na zewnątrz administracji, jak i wobec samej administracji. Dla **formy działań** współczesnej administracji wielkie znaczenie mają przepisy proceduralne, natomiast przepisy prawa materialnego mają znaczenie głównie dla treści tychże działań. Przepisy prawa ustrojowego kształtują zaś strukturę administracji. Zwykle dla funkcjonowania administracji znaczenie mają przepisy należące do bardzo wielu gałęzi prawa, można powiedzieć, że – zgodnie z zasadą legalności – mają one podstawowe znaczenie dla podejmowanych przez administrację działań. Przepisy prawne mają znaczenie również dla wielu innych czynników kształtujących politykę administracji, takich jak lobbing czy upartyjnienie.

W ramach czynników prawnych, wpływających na kształt polityki administracji, wskazać możemy np. przewidziane przez przepisy formy działania administracji. Pośród nieskończenie wielu możliwych takich form, przepisy przewidują zwykle zamknięty i dość nieliczny ich katalog, jednakże należy zauważyć nie tylko możliwość występowania zastosowania jednej z dostępnych form działania administracji w konkretnej sytuacji, ale także możliwość zróżnicowania typów działań i technik w ramach stosowania danej formy działania administracji. Stąd możliwe jest nie tylko tworzenie czy likwidowanie poszczególnych form działania administracji przez przepisy, ale także doktrynalne wyodrębnianie faktycznie lub potencjalnie istniejących form działania, również z powodu zróżnicowania działań administracji stosującej tę samą prawną formę. Poza znanymi z nauki prawa administracyjnego prawnymi formami takimi, jak wydawanie aktów normatywnych czy wydawanie aktów administracyjnych, nauka polityki administracji zauważać może również takie formy działania administracji, jak negocjacje, przekonywanie czy formy stosowane przy sporządzaniu planów czy podejmowaniu decyzji, takie jak badania statystyczne czy burza mózgów. Należy przy tym zauważyć, że poszczególne formy działania administracji mogą być również opisywane jako techniki działania administracji, czyli jako zagadnienia bardziej szczegółowe, często związane ze stosowaniem konkretnej aparatury.

Ponadto, opisowi zjawisk dotyczących polityki administracji i jej kształtowania służą takie pojęcia, jak przypadek czy Fortuna – zwana również szczęściem. **Przypadek** często tłumaczy występowanie zjawisk drobnych i nieprzewidywalnych, natomiast Fortuna kształtuje warunki – bardziej lub mniej sprzyjające określonym podmiotom i ich działaniom. Zarówno Fortuna, jak i przypadek, wpływają na bardzo wiele zjawisk należących do sfery polityki administracji, choć biurokratyczne mechanizmy starają się ten wpływ ograniczać.

Literatura

Gardnem H., *Zmiana poglądów: sztuka kształtowania własnych i cudzych przekonań*, Kraków 2006.
Kanarski L., *Przywództwo we współczesnych organizacjach*, Warszawa 2005.
Miroński J., *Władza i polityka w przedsiębiorstwie – zarządzanie przez wpływ*, Warszawa 2000.

Myers D., *Psychologia społeczna*, Poznań 2003.
Weber M., Etyka *protestancka a duch kapitalizmu*, Lublin 1994.

Rozdział VI - Państwo w ujęciu politycznoadministracyjnym

Nauka o polityce administracji w sposób praktycznie nierozerwalny łączy się z wykorzystywaniem pojęć dotyczących podmiotów realizujących tę politykę. Poza samą administracją, w sprawach publicznych podstawowe znaczenie w realizowaniu polityki administracji ma państwo. Pojęcie państwa jednakże rozumiane być może na wiele różnych sposobów. Dla administracji, państwo może być zarówno elementem otoczenia, podmiotem uosabiającym dobro ogółu, czy też nawet podmiotem, z którym administracja jest utożsamiana.

Dla nauki o polityce administracji użytecznych jest wiele definicji i teorii państwa, takich jak teorie psychologiczne, socjologiczne czy też trójczłonowa definicja państwa Georga Jellinka. Należy jednakże pamiętać, iż różne definicje państwa czy też różne teorie opisujące państwo zyskują w procesie historycznym różne znaczenie. Zauważyć także można istnienie **intuicyjnych**, czy też potocznych sposobów rozumienia państwa, związanych najczęściej z doświadczeniami jednostki czy też z tradycją i historią. Często wtedy pojęcie państwa łączy się z obecnością rozmaitych **symboli**, takich jak flagi czy hymny państwowe, oddalając sposób rozumienia państwa od ujęć zgodnych z poszczególnymi definicjami, koncentrującymi się np. na zagadnieniu władzy czy zaspokajania potrzeb zbiorowości.

Koncepcja psychologiczna, łączona przede wszystkim z nauką **Leona Petrażyckiego**, rozumie państwo jako zjawisko psychologiczne, związane z emocjami i odczuciami jednostki. Jednostki odczuwają zarówno fakt podporządkowania władzy i możliwości wpływania na zachowania innych osób, jak i potrzeby bycia poddanymi takiej władzy czy też potrzeby rządzenia. Teoria psychologiczna podkreśla zatem stosunki między jednostkami, oparte jednakże na indywidualnych odczuciach poszczególnych osób.

Pośród wielu teorii socjologicznych wskazać możemy przykładowo na teorie Arystotelesa i Marksa, jako na bardzo charakterystyczne i wpływowe. Według Arystotelesa, państwo powstaje po połączeniu wielu rodzin i gmin. Należy jednakże pamiętać, że koncepcja Arystotelesa związana była z państwem o stosunkowo niewielkiej powierzchni i liczbie mieszkańców. Zauważyć należy, że uczeń Arystotelesa, **Aleksander Wielki**, zbudował państwo o wielkiej powierzchni, będące wzorem dla wielu późniejszych imperiów.

Koncepcja marksistowska uznaje państwo za aparat ucisku klasy posiadającej nad klasami pracującymi. Państwo zatem służy tylko jednej klasie społecznej, a nie realizuje potrzeb większości mieszkańców. W tak rozumianym państwie zatem administracja jest przede wszystkim aparatem służącym władzy państwowej, czyli klasie posiadającej.

Zbliżoną do teorii socjologicznych jest koncepcja **umowy społecznej**. Pojęcie umowy społecznej, kojarzone z takimi myślicielami jak Hobbes czy Rousseau, pojawia się wielokrotnie w rozważaniach teoretycznych nad naturą państwa, poczynając od starożytności. Zgodnie z koncepcją umowy społecznej,

państwo jest wynikiem porozumienia między ludźmi. Umowa gwarantuje zapewnienie spokoju społecznego, zarówno przez przestrzeganie przepisów, jak i przez poddanie się wspólnej władzy.

Według definicji podkreślających funkcje czy też cele, państwo ma za zadanie zapewnienie ludziom korzystanie z prawa i dbanie o dobro wszystkich jego mieszkańców. Takie podejście – zwane funkcjonalnym lub teleologicznym – reprezentował m.in. **Hugo Grotius**. Państwo definiowane jest tutaj zatem jako podmiot mający specyficzne funkcje do spełnienia lub jako podmiot mający określone cele, np. zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim obywatelom czy też dbanie o odpowiednie funkcjonowanie społeczeństwa.

Sytuacyjna teoria państwa podkreśla znaczenie władzy dla istnienia państwa. Państwo zaś zauważane jest w konkretnej sytuacji, zatem państwo to sytuacja, w której istnieje władza. Zgodnie z tą teorią, sama administracja może być uznana za państwo, podobnie jak poszczególne jej elementy i wiele innych podmiotów.

Obecnie najszerzej uznawaną definicją państwa jest **definicja trójczłonowa Georga Jellinka**. Zgodnie z nią, państwo to ludzie zamieszkujący na określonym terytorium, poddani wspólnej władzy. Elementami składowymi państwa są zatem ludzie, władza i terytorium.

Analiza zagadnień związanych z państwem może dotyczyć wielu aspektów, takich jak przepisy, ustrój czy historia, jednakże – zgodnie z trójczłonową definicją państwa, nie należy także zapominać o zagadnieniach socjologicznych, demograficznych czy kulturoznawczych, czyli z problematyką dotyczącą ludności. **Ludność** konkretnego państwa może być opisywana np. pod względem liczebności, narodowości, języków, religii, form zorganizowania czy też pod jeszcze wieloma innymi względami. Należy pamiętać, że wiele z tych czynników wpływa wzajemnie na siebie, a z drugiej strony nadmierne uproszczenia zwykle oddalają badacza od poznania rzeczywistego obrazu ludności danego państwa, a przez to np. uniemożliwiają przewidywanie skutków społecznych konkretnych działań czy też prowadzenie skutecznej polityki.

Pojęcie **władzy**, czyli drugiego członu definicji G. Jellinka, rozumiane jest zwykle jako możliwość wpływania na zachowania innych ludzi nawet wbrew ich woli. Element sprzeczności wymuszanego zachowania z wolą jednostki jest niezbędny dla wyróżnienia tak rozumianej władzy, w innym przypadku nie można mieć pewności czy władza istnieje, czy też nie.

Przywołana powyżej **definicja behawioralna**, czyli związana z zachowaniem jednostki, nie jest jedyną z występujących w doktrynie. Możemy wyróżnić także np. definicje teleologiczne – mówiące o osiąganiu dzięki władzy zamierzonych celów, definicje instrumentalne – mówiące o możliwości stosowania dzięki władzy określonych sposobów działania, definicje konfliktowe – podkreślające związek władzy zarówno z istnieniem, jak i z rozwiązywaniem konfliktów czy też definicje strukturalne – stanowiące o istnieniu specyficznego stosunku między rządzącymi a rządzonymi. Poza definicjami władzy zwykle wyróżnia się także jej **funkcje**, takie jak: funkcja integracyjna, dystrybucyjna, ochronna czy strukturotwórcza.

Pojęcie **terytorium** państwa dotyczy przede wszystkim wydzielonej powierzchni ziemi, na której dane państwo funkcjonuje. Będące trzecim członem trójczłonowej definicji państwa, terytorium związane jest także z takimi zagadnieniami, jak granice państwa, wielkość państwa czy też transport w ramach państwa. Z problematyką terytorium wiązać można także np. takie czynniki, jak klimat, dostęp do mórz czy ukształtowanie terenu.

W języku polskim słowo „państwo" wywodzi się od słowa „pan", związanego ze sprawowaniem władzy czy też gospodarowaniem. Pojęciu państwa pokrewne jest wiele innych pojęć, takich jak kraj czy stan, jak również pojęcia związane z określonym ustrojem, np. republika, królestwo czy imperium. **Nazewnictwo** znajduje swoje odzwierciedlenie np. w określeniach dotyczących urzędów czy organów, stawiając w ich nazwie takie przymiotniki, jak krajowy czy państwowy, choć występować mogą także inne określenia, takie jak narodowy czy centralny. Pojęcie stanu znalazło zastosowanie w takich określeniach, jak **racja stanu** czy zdrada stanu. Należy zauważyć, że o ile pochodzące z języka włoskiego pojęcie stanu łączy się zwykle z określonym ustrojem, rozumianym jako „stan rzeczy", a pojęcie kraju dotyczy przede wszystkim czynnika terytorialnego, to większość pozostałych pojęć oznaczających państwo ma związek z elementem władzy.

Koncepcje dotyczące pojęcia państwa często powiązane są z teoriami mającymi na celu wyjaśnienie powstania państwa. Charakterystycznymi teoriami koncentrującymi się na zjawisku powstawania państwa są **teoria podboju Ludwika Gumplowicza** czy teoria patriarchalna, porównująca powstawanie państwa do zakładania i rozwoju rodziny, poddanej władzy ojca. Teoria patriarchalna jest zarazem metaforą państwa, przyrównującą króla do głowy rodziny, a ludność mu poddaną do dzieci.

Podobną metaforą jest organiczny sposób rozumienia państwa, przyrównujący państwo do żywego organizmu, którego poszczególne części mają swoje zadania, ważne dla dobra całości. **Teoria organiczna** nadal ma pewien wpływ np. na sposób rozumienia pojęcia organów administracji – choćby w sprawie samego pojęcia organu.

Więź łącząca państwo z jednostką to **obywatelstwo**. W dawniejszych zaś czasach przeważał między władcą a mieszkańcami jego państwa stosunek poddaństwa. Obywatelstwo oznacza istnienie zarówno praw jak i obowiązków obywatela i jego państwa. Państwo w niektórych kwestiach inaczej traktuje swoich poddanych czy obywateli od cudzoziemców, czyli osób pochodzących z innych państw lub bezpaństwowców. Należy pamiętać, że pojęcie obywatelstwa nie zawsze jest zbieżne z pojęciem narodowości, czyli przynależności do danego narodu.

Pojęcie **narodu** inaczej jest ujmowane w doktrynie amerykańskiej, inaczej w europejskiej. Amerykańskiemu sposobowi rozumienia narodowości odpowiada europejskie pojęcie obywatelstwa, ściślej wiązanego z państwem, zaś europejski sposób rozumienia pojęcia narodowości wiąże się przede wszystkim z czynnikami kulturowymi. Pojęcie narodu jest podstawą ideologii

nacjonalistycznych, często ma również duży wpływ zarówno na funkcjonowanie danego państwa, jak i jego stosunki z innymi państwami.

Przyznawanie obywatelstwa, pozbawianie go czy też nakładanie na obywateli różnych obowiązków jest elementem polityki państwa. Obywatelstwo wiąże się zwykle nie tylko z istnieniem związku prawnego między jednostką a państwem, ale też z odpowiedzialnością polityczną za losy państwa, czy też z udziałem w rządach.

Stosunek do państwa realizowany jest nie tylko w ramach statusu obywatela czy też cudzoziemca, ale także w związku z istnieniem takich zagadnień, jak patriotyzm, nacjonalizm czy szowinizm, kosmopolityzm czy internacjonalizm. Warto zauważać także istnienie wielonarodowości danego regionu czy państwa, jak również możliwość jednoczesnego przynależenia danej jednostki do różnych narodów czy państw.

Zgodnie z sytuacyjną teorią państwa, podkreślającą znaczenie władzy dla istnienia danego państwa, możliwe jest istnienie jednocześnie wielu państw w tym samym miejscu i czasie. Jednostka zwykle musi wybierać, lojalnością wobec którego państwa ma się kierować, a z drugiej strony również poszczególne państwa starają się mieć jak największy wpływ na jednostkę.

Państwa rywalizują ze sobą, jednakże często także współpracują, np. w handlu. **Rywalizacja** dotyczyć może np. sporów o terytorium czy o interesy gospodarcze, czasem wielki wpływ na powstawanie konfliktów mają osobowości przywódców, różnice kulturowe czy zaszłości historyczne. Konkurując lub kooperując, państwa wpływają na siebie i się nawzajem naśladują, jednakże oddzielenie państw granicami i koncentrowanie uwagi na własnym państwie wpływa na powstawanie między państwami różnic.

W procesie historycznym zauważyć możemy **powstawanie i rozpad** wielu różnych państw. Państwo, jak każda organizacja, ma okres początkowy swojego istnienia, okres rozwoju, okres trwania, okres końcowy, przy czym oczywiście w różnych państwach te okresy mogą mieć różną rozpiętość czasową. Powstawanie państw łączyć się może z organizowaniem ośrodków władzy na niezamieszkanych wcześniej terenach, czy też z przemianą jednego państwa w drugie, np. w związku z podbojem, rozpadem państw lub ich połączeniem.

W doktrynie prawa międzynarodowego podkreśla się znaczenie **wzajemnego uznawania państw**, jako jednego z podstawowych elementów legitymizacji ich istnienia. Państwa mogą utrzymywać ze sobą stosunki, współpracować lub rywalizować, a nawet dążyć do wzajemnego pochłonięcia czy zniszczenia. Jak już wspomniano, w trakcie konkurowania na różnych polach, np. gospodarki, nauki czy sztuki, państwa przejmują od siebie wiele rozwiązań lub celowo starają się odróżniać.

Pośród państw wyróżniane są często **imperia**, czyli mające wielkie terytoria i dysponujące potężną siłą, zwykle militarną. Cechą charakterystyczną państw kolonialnych jest posiadanie pod swoim panowaniem terytoriów okupowanych, czasem nawet w dalekich zakątkach świata. Zarówno imperia, jak i państwa kolonialne silnie wpływają na świat zarówno w zakresie militarnym, gospodarczym, jak i kulturalnym, przy czym w przypadku państw kolonialnych ich oddziaływanie skupia się wewnątrz granic poddanych

własnemu panowaniu, zaś w przypadku imperiów ich oddziaływanie skupia się poza ich granicami. Należy pamiętać, że wiele imperiów czerpało swoją potęgę właśnie z bycia państwami kolonialnymi, jednakże posiadanie kolonii nie gwarantuje imperialnej pozycji. Z pojęciem imperium wiąże się kilka znaczeń: z jednej strony imperium to władztwo państwowe w ogóle, z drugiej – imperium kojarzone jest z władzą cesarską lub tylko z rządzeniem wielkimi i potężnymi państwami. Pojęciem pokrewnym pojęciu imperium jest mocarstwo, przy czym poszczególne państwa mogą być np. mocarstwami regionalnymi jak i światowymi. Czym innym jeszcze jest zagadnienie **imperializmu**, czyli dążenia do zajmowania jak największych powierzchni przez dane państwo czy też dążenia do posiadania jak największych wpływów.

Istnienie **państw marionetkowych**, kolonii czy terytoriów zależnych również należy łączyć z pojęciem państwa. Zwykle podmioty takie posiadają wiele cech upodabniających je do państw, przy jednoczesnym istnieniu faktycznego wpływu na ich losy ze strony innego, silniejszego państwa. Uznanie danego podmiotu za państwo łączy się zwykle z takimi pojęciami, jak niepodległość czy suwerenność.

Suwerenność to zarówno możliwość kształtowania własnej polityki, jak i umiejętność skutecznego sprzeciwiania się woli innych państw. Pojęcie suwerena dawniej zwykle oznaczało władcę, co dodatkowo podkreśla związki istnienia państwa z istnieniem władzy. Pojęcie niepodległości używane jest zwykle dla podkreślenia faktu wyzwolenia się spod władzy innego państwa. **Niepodległość** może być także celem, czy też pojęciem motywującym do podejmowania wysiłków politycznych, kulturalnych czy zbrojnych.

Czas trwania państwa może rozciągać się na wiele pokoleń, jednakże wiele państw trwa o wiele krócej. Decydujące tu mogą być bardzo różne czynniki, związane zarówno z konkurencją ze strony innych państw, możliwością utrzymania instytucji państwowych czy też z istnieniem legitymacji państwa, związanej np. z prawidłowym wypełnianiem przez nie jego zadań.

Czym innym od uzasadnienia istnienia państwa jest **legitymizacja** konkretnej władzy państwowej. Brak uznania danej władzy czy też chęć zmiany władzy nie musi wiązać się z niechęcią do państwa czy próbami jego zniszczenia. Rewolucje, wybory czy też inne sposoby przejmowania władzy są nieodłącznym elementem historycznego istnienia państw.

Max Weber wyróżniał **trzy źródła pochodzenia władzy**: charyzmatyczne, tradycjonalistyczne i legalistyczne. Państwa w swoim rozwoju przechodziły od najbardziej pierwotnego, charyzmatycznego źródła władzy, do władzy uzasadnianej tradycjonalistycznie, aż po wykorzystanie najbardziej nowoczesnego, zwykle związanego z systemem biurokratycznym, czyli legalistycznego źródła władzy. Należy jednakże zauważyć występowanie zarówno elementów charyzmatycznego jak i tradycjonalistycznego uzasadniania władzy również w systemie opartym na zasadach legalistycznych.

Władza istniejąca w państwie może być skupiona w jednym ręku, ale możliwy jest także jej podział, czyli udział we władzy większej ilości podmiotów. Faktyczny podział władzy dotyczyć może sytuacji rywalizacji o pełną władzę, czy też podziału kompetencji poszczególnych podmiotów,

mającym na celu wzajemne się ich ograniczanie i kontrolę, często uregulowanym w konstytucji.

Konstytucja państwa to zespół norm ustrojowych oraz opis najważniejszych instytucji. Konstytucje mogą przybierać formę pisaną, będąc dokumentem o podstawowym znaczeniu dla państwa, możemy także wskazać na konstytucje faktyczne, czyli ogólny zarys ustroju danego państwa.

Szczególnym zagadnieniem jest pojęcie **państwa prawa**. Oznacza ono podstawowe znaczenie przepisów prawa – większe niż np. uznaniowe decyzje poszczególnych osób czy też ich charyzma – dla sposobu rządzenia państwem. Pojęcie państwa prawa zwykle łączy się z możliwością dochodzenia swoich praw przed sądem czy też z koniecznością przestrzegania przepisów, zarówno przez rządzących, jak i przez rządzonych.

Podział na **rządzących i rządzonych** czasem łączony jest z wyróżnianiem całych klas społecznych, mających monopol na prawa polityczne, z drugiej strony może być związany z instytucją wyborów i sprawowaniem władzy przez poszczególnych obywateli. Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku mogą wystąpić takie zjawiska, jak znużenie władzą czy też alienacja władzy. O ile **znużenie władzą**, związane z tym, że piastowanie najwyższych funkcji przez te same jednostki przez zbyt długi czas staje się dla poddanych czy ogółu obywateli nudne, to zjawisko alienacji władzy polega na utracie umiejętności dostrzegania problemów rządzonych przez rządzących. Dla zapobieżenia takim zjawiskom konieczne jest utrzymywanie kontaktów z rzeczywistością społeczną i prowadzenie odpowiednich korekt prowadzonej polityki czy choćby wizerunku. Należy jednakże pamiętać, że **rywalizacja o władzę** jest zjawiskiem ciągłym, choć mogącym mieć różne natężenie i formy.

Z zagadnieniem rywalizacji o władzę wiązać się może rozróżnienie pojęć takich, jak koalicja i opozycja, czy też zagadnienia funkcjonowania partii politycznych. Walka o władzę toczyć się może pomiędzy poszczególnymi ludźmi czy też organizacjami politycznymi, jak i pomiędzy grupami społecznymi. Różne może być zarówno natężenie walki o władzę, jej poziom cywilizacyjny czy też stosunek do rywali politycznych.

Pojęcie państwa zwykle łączone jest z zagadnieniem przymusu. Zwykle przyjmuje się, że państwo jest uprawnione do **stosowania przymusu**, przede wszystkim w celu ochrony bezpieczeństwa. Mimo znaczenia takich form działania, jak przekonywanie czy informowanie, bez przymusu nie jest możliwe skuteczne rządzenie. Zagadnienie przymusu w różnym zakresie pojawia się czasem także w kontekście wstępowania do organizacji państwowej, czy też przyjmowania obywatelstwa danego państwa. Zauważyć należy, że w wielu przypadkach przyjęcie obywatelstwa następuje w drodze urodzenia, choć nie należy także lekceważyć zjawisk migracyjnych i naturalizacyjnych.

Utożsamianie się z państwem, czy też uznawanie państwa za **dobro najwyższe**, właściwe jest zarówno postawie patriotycznej, jak i absolutystycznej. Słynne „państwo to ja" może być interpretowane zarówno jako instrumentalne wykorzystywanie aparatu państwowego dla własnych celów, jak i poświęcenie się dla dobra państwa. Państwo stara się dbać o wierność swoich obywateli przez politykę kulturalną, edukacyjną czy też przez

propagandę polityczną. Jednakże podstawowe znaczenie mają tu zwykle faktyczne interesy obywateli, łączące się często z losami państwa.

Wielkość państwa, jego siła czy znaczenie zależą od wielu czynników. Zarówno jakość przepisów, infrastruktura techniczna czy społeczna, obecność surowców jak i wiele innych czynników, takich jak sprawność polityki zagranicznej czy szczęście, grają tu dużą rolę. Czynniki te w miarę możliwości **dostosowane** być powinny do sytuacji geopolitycznej państwa, podobnie jak jego ustrój. Duże znaczenie ma sprawność zarządzania państwem, umiejętność mobilizacji własnego potencjału czy też umiejętność skutecznego i ekonomicznego działania. Zagadnienia te związane są zarówno z polityką państwa, jak i z polityką administracji, rozumianej przede wszystkim jako aparat władzy wykonawczej. Należy jednakże mieć na uwadze, że stosunki państwa i administracji ujmowane mogą być również na inne sposoby. Poza administracją publiczną, związaną z danym państwem czy administracją prywatną, funkcjonującą poza aparatem administracji publicznej, możemy wyróżnić np. administrację ponadpaństwową, czy też zauważać nie tylko wpływ państwa administrację, ale także znaczenie administracji dla funkcjonowania państwa.

Literatura

Kustra E., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 2000.
Nock A., ***Państwo – nasz wróg***, Lublin – Rzeszów 2004.
Platon, *Państwo*, Warszawa 2003.
Szreniawski J., *Wstęp do teorii polityki administracyjnej*, Rzeszów 1978.

Rozdział VII - Ustrój w ujęciu politycznoadministracyjnym

Dla nauki o polityce administracji mają znaczenie zagadnienia ustroju zarówno ekonomicznego, ustroju politycznego, jak i ustroju organizacyjnego. Pojęcie ustroju wiąże się zwykle z pojęciem państwa, ale dotyczyć może praktycznie każdej organizacji, w tym również aparatu administracji. Możemy mówić zarówno o konstytucyjnych wyznacznikach ustroju – tak w znaczeniu ich literalnego brzmienia w konstytucji, czy też w znaczeniu faktycznie obowiązujących podstawowych zasad – jak i o normach ustrojowych niższego rzędu, jednakże zwykle pojęcie ustroju wiąże się tylko z ramami ogólnymi funkcjonowania danej instytucji, przy wyłączeniu z jego zakresu szczegółowych zagadnień proceduralnych czy organizacyjnych.

Pośród **ustrojów ekonomicznych** zwykle wymienia się wspólnotę pierwotną, ustrój niewolniczy, feudalizm, kapitalizm i socjalizm. Na różnych obszarach te ustroje lub ich elementy pojawiały się w różnych okresach, w dodatku w ramach każdego z tych ustrojów istnieje wiele odmian, związanych czy to ze specyfiką lokalnych praw i zwyczajów, z dominacją polityczną poszczególnych imperiów, czy nawet z wykorzystywaniem określonych urządzeń technicznych. Zwykle uważa się, że kolejne ustroje ekonomiczne są od siebie bardziej wydajne, przy czym do przejścia do bardziej skomplikowanego ustroju potrzeba m.in. odpowiedniego poziomu cywilizacyjnego ludności.

Wspólnota pierwotna uważana jest za ustrój przeważający we wczesnych stadiach rozwoju ludzkości, wykorzystujący elementy podziału pracy i wspólną pracę. Wspólnota pierwotna związana jest np. ze wspólną własnością ziemi, podziałem wspólnie wytworzonych produktów czy zdobytych lub zebranych pokarmów. Ustrój ten związany był z wykorzystywaniem najprostszych narzędzi, obowiązku pracy czy dominacji religii w sprawach normowania postępowania jednostek i zbiorowości.

Ustrój niewolniczy opiera się na wykorzystywaniu pracy osób bez wynagrodzenia. Niewolnicy nie mogą zrezygnować z pracy, są własnością, traktowaną jako narzędzie. Niewolnicy wywodzili się z jeńców wojennych, z dzieci niewolników, czy np. z osób niezdolnych do spłaty długów.

Feudalizm to ustrój opierający się na hierarchicznej zależności jednostek pomiędzy sobą. Duże znaczenie dla gospodarki feudalnej miała ziemia, nadawana wasalowi przez suwerena, uprawiana przez pańszczyźnianych chłopów. Poddani chłopi mieli obowiązek świadczenia renty feudalnej, czyli oddawać część wytworzonych przez siebie produktów rolnych, pracować na polu pana lub przekazywać panu określoną sumę pieniędzy.

Kapitalizm to system podkreślający znaczenie własności prywatnej, oparty na konkurencji i swobodnym obrocie towarami i usługami. Kapitalizm związany jest z funkcjonowaniem banków i giełd oraz z wolnym rynkiem. Dążenie do sprzedaży wyprodukowanych dóbr wywołuje w kapitalizmie m.in.

dbanie o jakość produktu, jak i obniżanie kosztów produkcji, wywołując zarówno podnoszenie wymagań wobec pracownika, jak i zjawisko bezrobocia.

Socjalizm to ustrój dążący do zmniejszenia nierówności i niesprawiedliwości społecznych, np. poprzez poddanie gospodarki kontroli społecznej. Socjalizm promuje znaczenie własności społecznej i państwowej, dąży do pełnego zatrudnienia i wyrównywania szans i warunków życia ludności.

Ustrój ekonomiczny daje podstawy ustrojowi politycznemu, np. można stwierdzić istnienie we wspólnocie pierwotnej zasady starszeństwa w sprawach podejmowania decyzji, czy też zauważyć nierozerwalność czynników politycznych i ekonomicznych w feudalizmie. Poszczególne ustroje ekonomiczne mogą być traktowane jako pojęcia doktrynalne, dążące do opisu rzeczywistości przy pomocy określonej aparatury pojęciowej, mogą być także utożsamiane z określonymi rozwiązaniami faktycznymi. Elementy należące do poszczególnych ustrojów współistnieją w ramach danego państwa, przy czym zwykle jeden z elementów ma znaczenie decydujące dla całościowego obrazu ustroju ekonomicznego w konkretnym miejscu i czasie.

Kolejnym rodzajem ustroju, reprezentowanym przez wiele form i odmian, jest **ustrój polityczny**. Nazwy ustrojów zwykle wywodzą się od połączenia słowa dotyczącego istoty danego ustroju z odpowiednim zakończeniem, takim jak „-kracja", „-archia" czy też „-izm". Należy jednakże pamiętać, że takie przyrostki czasem dotyczą także ideologii, które to jednakże mogą mieć wielki wpływ na kształt ustroju danej organizacji. Pojęcia z antycznego języka greckiego dziś rozumiane są niejednokrotnie inaczej niż w swoim pierwotnym znaczeniu. Samo pojęcie ustroju politycznego, podkreślającego urządzenie ówczesnego państwa-miasta, dziś dotyczyć może zarówno państw, jak i innych organizacji.

Przykładowo pośród ustrojów zwrócić uwagę możemy na monarchię, republikę, dyktaturę, demokrację, anarchię czy technokrację, jednocześnie pamiętając o wielu innych ustrojach, czerpiących swoją istotę z innych zasad czy wynikających z innych zaszłości historycznych. Wiele pojęć określających poszczególne ustroje używanych jest w różnych znaczeniach, np. w neutralnym znaczeniu naukowym, w znaczeniu potocznym czy nawet jako obelga. Niektóre faktycznie istniejące ustroje posługują się innymi, ładniej brzmiącymi nazwami ustrojów, dotyczącymi sposobu zarządzania państwem czy firmą. Te wszystkie przypadki również powinny być dostrzegane przez naukę o polityce administracji.

Monarchia, oznaczająca pierwotnie posiadanie władzy przez jednostkę, w późniejszym okresie zaczęła oznaczać pewien tradycyjny sposób tytułowania czy dziedziczenia tytułu władcy. Monarchia absolutna to ustrój, gdzie władca posiada całość władzy, nie tylko wykonawczej. Ustrój ten wiąże się z ideą centralizmu, ale też w praktyce z rozwojem sprawnej i posłusznej biurokracji. Co więcej, w jednej z odmian ustroju monarchicznego – w absolutyzmie oświeconym – monarcha uważany jest za pierwszego urzędnika, za sługę państwa. W monarchii konstytucyjnej prawa monarchy są zwykle mniej lub bardziej ograniczone, a poszczególne konstytucje mogą przyznawać władzę

bądź to samemu monarsze, rządowi, bądź to parlamentowi czy jeszcze innym podmiotom.

Republika to ustrój oparty na wyborach władz na określoną kadencję, powstały jako przeciwieństwo monarchii, gdzie władza obejmowana jest zwykle dożywotnio. W języku polskim funkcjonuje odpowiednik słowa republika, czyli rzeczpospolita. Pojęcie republiki, poza określonym ustrojem, oznaczać też może po prostu państwo.

Ustrojem uznawanym za inny od monarchii, choć zwykle również przekazującym władzę jednostce, jest **dyktatura**. Dyktatura z reguły jest ustrojem tymczasowym, wprowadzanym np. na czas wojny, może jednak przybierać bardzo trwałe formy, tworzące nawet swoje tradycje i określające przekazywanie władzy kolejnym jednostkom. Dyktaturą nazywana jest także forma ustrojowa, w której nie są respektowane prawa mniejszości. Pojęcia diarchii (rządów dwu osób), i triumwiratu (rządów czterech osób) również odnoszą się do ustroju dyktatorskiego.

Demokracja uznawana jest za ustrój, w którym źródłem władzy jest wola obywateli. W demokracji podejmowanie decyzji odbywa się zwykle w drodze wyborów (demokracja przedstawicielska) lub referendów (demokracja bezpośrednia). Współcześnie ustrój demokratyczny zwykle łączony jest np. z możliwością głoszenia różnych poglądów, z zakazem dyskryminacji, czy z respektowaniem praw do zrzeszania się. Dla sprawnego i sprawiedliwego funkcjonowania demokracja potrzebuje solidnych podstaw w społeczeństwie obywatelskim, wykształconym politycznie i mającym dobrą wolę.

Anarchia jest ustrojem odrzucającym władzę, z drugiej strony czasem podkreślane są elementy samorządności i umowy społecznej, istniejące w ustroju anarchicznym. W znaczeniu potocznym utożsamiana jest z brakiem gospodarza czy bałaganem. Pojęcie anarchii używane jest także dla określenia złego zarządzania lub rozkładu struktur państwa.

Technokracja (władza ekspertów) to ustrój przekazujący władzę fachowcom. Pojęcie technokracji używane jest zwykle jako przeciwieństwo upartyjnienia administracji, ale też związane jest z zarzutem braku dalekosiężnych wizji. Zauważmy, że tak pojęcie technokracji, jak i wiele innych określeń brzmiących jak nazwy ustrojów nie jest używanych wyłącznie dla określenia ustroju politycznego, mogą one także wskazywać na występowanie poszczególnych elementów przypominających pod pewnymi względami ustrój polityczny, lub służyć jako ilustracja czy metafora. Np. pojęcie biurokracji zwykle nie dotyczy ustroju politycznego, tylko wskazuje na duże znaczenie procedur w działaniach poszczególnych organizacji, a pojęcie adhokracji może oznaczać raczej styl działania bardziej niż ustrój.

Mimo iż wiele rzeczy od czasów starożytnych pozostało niezmiennych, a katalog wymienianych przez klasyków form organizacji państwa nadal w dużej mierze pozostaje podstawą rozważań współczesnych, to należy zauważyć także istnienie – zarówno faktycznie jak i potencjalnie – nieskończenie wielu innych ustrojów, spośród których – dla ilustracji – wymienić możemy np. takie jak gerontokracja (rządy starców), timokracja (rządy ludzi honorowych czy też odważnych), androkracja (rządy mężczyzn – pojęciem pokrewnym jest

patriarchat), pajdokracja (rządy dzieci – lub ludzi niedoświadczonych), etnokracja (rządy przedstawicieli danego narodu), czy nomokracja (rządy prawa).

Elementy różnych ustrojów mogą **współistnieć** ze sobą w ramach jednego państwa czy jednej organizacji, częsta jest także rywalizacja zwolenników wprowadzenia poszczególnych rozwiązań ustrojowych. Zmiany ustroju zachodzić mogą ewolucyjnie, ale również i w drodze rewolucji, zarówno z powodów ekonomicznych, jak i kulturowych. Na pewnym poziomie rozwoju, poszczególne ustroje mogą upodabniać się do siebie, zbliżać się może nawet ich ideologia. Np. anarchizm i liberalizm zwykle za podstawową granicę wolności uznają brak naruszania dobra innych obywateli, z drugiej strony **żelazne prawo oligarchii** ukazuje podobieństwa rozwiązań ustrojowych monarchii (kiedy monarcha ma zespół doradców i namiestników) i demokracji (posługującej się metodami przedstawicielskimi). Należy jednak pamiętać o konsekwencjach istnienia danego ustroju w danej organizacji, związanych z tworzeniem przepisów czy wytwarzaniem zwyczajów oraz budowaniem tradycji. Nauka o polityce administracji może doradzać tworzenie optymalnego ustroju, z jednej strony pamiętając o nikłych możliwościach własnego oddziaływania, a z drugiej strony dbając o te obszary, gdzie efekty jej zastosowania mogą być pozytywne i odczuwalne.

Poszczególne ustroje zwykle kształtują się w ramach procesu historycznego, korzystając z własnego dorobku i doświadczeń, jak i zapożyczając poszczególne rozwiązania z innych państw i organizacji. Trzy źródła władzy, wymieniane przez Maxa Webera, czyli charyzma, tradycja i legalizm, wykorzystywane są w różnych formach ustrojowych, służąc władcom podobnie jak socjotechnika czy propaganda. Tak jak ustrój wpływa na społeczeństwo, tak czynniki takie, jak religia, temperament czy tradycja wpływają na obraz ustroju konkretnego państwa. Tworząc **odpowiedni ustrój** dla konkretnego państwa czy innej organizacji należy pamiętać z jednej strony o trudach takiego wyzwania i konieczności jak najlepszego wykorzystania dostępnej wiedzy czy umiejętności, z drugiej strony nie należy zapominać o praktycznych wymogach stawianych realnie istniejącym ustrojom, takim jak zdolność sprawnego funkcjonowania, czy takich jak ciągła walka polityczna i konkurencja międzynarodowa.

Pojęcie **ustroju organizacyjnego** odnosić się może zarówno do ustroju organów władzy w danym państwie, jak i do ustroju administracji czy ustroju poszczególnych urzędów. Naukę o polityce administracji szczególnie interesuje **ustrój władzy wykonawczej**, choć należy zauważyć, że pojęcia takie, jak „ustrój prezydencki" czy „ustrój parlamentarno-gabinetowy" nie tylko określają znaczenie poszczególnych organów administracji publicznej, ale są także rozumiane są jako określenia dotyczące ustroju całego państwa, czyli określają nie tylko ustrój organizacyjny, ale także ustrój polityczny. Należy przy tym pamiętać, że tak w języku potocznym, jak i w doktrynie politologicznej, prawniczej czy w publicystyce spotykamy nie tylko wiele określeń dotyczących poszczególnych zagadnień (np. czasem pojęcie ustroju zastępowane jest pojęciem systemu politycznego czy pojęciem formy rządów), ale także

poszczególne pojęcia mogą przedstawiać różne treści (jak choćby samo pojęcie ustroju, rozumiane na wiele sposobów).

Ustrój organizacyjny to nie tylko ustrój organów administracji publicznej, ale także np. liczba i znaczenie jednostek podziału terytorialnego, znaczenie zrzeszeń, czy obecność takich zjawisk jak decentralizacja czy samorządność. Analiza poszczególnych organizacji, czy powiązań między różnymi organizacjami oczywiście dokonywana może być nie tylko z punktu widzenia nauki o polityce administracji, ale także np. z punktu widzenia socjologii, psychologii społecznej, nauk organizacyjnych, politologii czy informatyki. Nauka o polityce administracji zagadnienia ustroju organizacyjnego bada przede wszystkim w znaczeniu **struktur administracji publicznej** oraz **struktur poszczególnych podmiotów administrujących**. Co więcej, analiza struktur administracji publicznej z punktu widzenia nauki o polityce administracji dotyczyć może zarówno statycznego obrazu poszczególnych struktur, jak i procesów zachodzących w ramach tychże struktur, co odpowiednio wiąże się z korzystaniem z dorobku doktryny w zakresie analizy prawa administracyjnego ustrojowego i prawa konstytucyjnego, jak również elementów procesowego prawa administracyjnego.

Zagadnienia organizacyjne administracji publicznej dotyczyć mogą takich problemów, jak struktura (płaska lub wysmukła) administracji publicznej, czy też takich jak jej rozmiary i kompetencje poszczególnych podmiotów administrujących. Z tymi zagadnieniami ściśle powiązany jest – w obie strony – system szkoleń urzędników, jak i poziom cywilizacyjny całego społeczeństwa.

Z punktu widzenia nauki o polityce administracji znaczenie mają zagadnienia wpływające na sposób i skuteczność osiągania celów przez administrację. Zbudowanie sprawnej administracji opiera się na czynniku ludzkim, na przepisach i na strukturach. Struktury, których układ nazwać możemy w pewnym sensie ustrojem w znaczeniu organizacyjnym, uwarunkowane są oczywiście od dwu pozostałych elementów, czyli od czynnika ludzkiego i przepisów – zarówno ustrojowych, proceduralnych, jak i materialnych, co jednakże nie znaczy, iż należy lekceważyć samo zagadnienie ustroju organizacyjnego. Czynniki takie, jak dostępność określonych technologii, warunki materialne – zarówno w znaczeniu architektury urzędów jak i w odniesieniu do otoczenia administracji – jak i wiele innych zagadnień (np. pamięć organizacyjna czy ustrój administracji innych państw) również mogą wywoływać wpływ w drugim kierunku – czyli wpływ organizacji na ludzi i na przepisy.

Duże znaczenie dla opisu ustroju organizacyjnego administracji publicznej danego państwa ma struktura i **siła samorządów**, w tym samorządu terytorialnego. Procesy centralizacji i decentralizacji, wzmacniania i osłabiania samorządności, mogą zarówno usprawniać, jak i osłabiać sprawność administracji publicznej. Odpowiednie rozwiązania powinny być dostosowane do konkretnej sytuacji, przy czym należy pamiętać o konieczności dostosowywania struktur do zachodzących w świecie zmian.

Poza samorządem terytorialnym i samorządami zawodowymi duże znaczenie dla kształtu organizacyjnego administracji publicznej mają także **zrzeszenia**, nie tylko wpływające na działania administracji, ale także działające czasem jako podmioty administrujące. Zauważyć należy tutaj pozycję partii politycznych, związków wyznaniowych, związków zawodowych jak i stowarzyszeń kulturalnych i ruchów społecznych, nie zawsze przybierających formę trwałych organizacji.

Ustrój administracji publicznej powinien być nastawiony na zaspokajanie potrzeb obywateli, czyli na służenie podmiotom poza administracją. Niestety często pojawiają się patologie, takie jak alienacja administracji, znudzenie pracą czy też nadmierna rozbudowa aparatu administracyjnego. Zapobieganiu tymże patologiom służyć mogą takie środki, jak rotacja kadr czy kontrola, jednakże podstawowe znaczenie mają czynniki takie jak odpowiedni poziom motywacji, moralności, wiedzy i umiejętności jednostek.

Przewidywanie i rozwiązywanie powstawania sporów kompetencyjnych jest ważnym elementem tworzenia odpowiedniego ustroju administracji publicznej. Rozstrzyganie sporów można powierzyć innym podmiotom administrującym lub podmiotom nienależącym do administracji (np. sądom), przy czym konieczność rozstrzygania sporów kompetencyjnych powinno być wyjątkiem, a regułą – brak powstawania takich sporów. Odpowiedni ustrój organizacyjny administracji publicznej pozwala na powstawanie efektu synergii – mnożenia efektów działań wspólnych, powstawania efektów lepszych, niż przy braku współpracy poszczególnych podmiotów. **Błędy w organizacji** powodują wchodzenie sobie w drogę poszczególnych podmiotów i niszczenie efektów działań jednostek.

Zarówno przepisy ustrojowe, jak i proceduralne, mogą być środkiem ułatwiającym znajdowanie przez administrację najlepszych rozwiązań i pozwalającym na podejmowanie odpowiednich działań, niestety często przepisy te tworzą sztuczne problemy, hamują potrzebne działania, czy skierowują większość działań administracji na sferę wewnętrzną, uniemożliwiając skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych, ekonomicznych czy politycznych. Należy pamiętać, że administracja nie jest podmiotem mogącym ją samą usprawniać, i że działania reformatorskie dotyczące administracji zwykle powinny być podejmowane przez czynniki polityczne. Jednakże działania takie muszą mieć oparcie zarówno w nauce, jak i w doświadczeniu praktycznym, czyli powinny być podejmowane we współpracy z przedstawicielami zarówno nauki, jak i administracji.

Literatura

Barcz J. (red.), *Ustrojowe aspekty członkowstwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006.
Nowacka E. (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000.
W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997.

Rozdział VIII - Pokój i wojna w ujęciu politycznoadministracyjnym

Problematyka pokoju i wojny od wieków nurtuje myślicieli, inspirując powstanie zarówno filozofii pacyfistycznych, jak i militarystycznych. Historia ludzkości pokazuje zarówno okresy ciągłego występowania wojen, jak i czasy pokoju, a administracja musi w tej kwestii dostosowywać się do wymogów czasu, z drugiej strony także wpływając na rzeczywistość. Zagadnienia pokoju i wojny mogą być rozumiane dosłownie i w przenośni, a ich powiązanie z problematyką funkcjonowania administracji może dotyczyć zarówno organizacji administracji wojskowej, jak i wpływu pokoju i wojny na administrację cywilną.

Pokój rozumiany być może jako **stan braku konfliktów**, istnieje także wiele innych jego definicji. Przez pokój rozumiany może być czas między wojnami lub czas po zakończeniu wojny, jednakże często przez pokój rozumie się stan stabilności państwa, istnienie zarówno spokoju wewnętrznego, jak i poprawnych stosunków z innymi państwami, szczególnie sąsiednimi.

Pokój może być uznawany za cel administracji, jak i jako jeden ze składników wpływających na otoczenie administracji. Uznawanie pokoju za cel administracji odnosić się może zarówno do zabiegów **dyplomatycznych**, zmierzających do zapewnienia przyjaznych stosunków z różnymi podmiotami politycznymi, jak i do osiągnięcia harmonijnego stanu bezproblemowego działania administracji.

Długofalowe plany rozwoju gospodarki państwa, jego edukacji czy poziomu cywilizacyjnego mogą zakładać istnienie pokoju, często uwzględniają także sposoby jego zapewniania, choćby takie, jak – zgodnie z rzymską zasadą „*si vis pacem para bellum*" (chcesz pokoju to się zbrój) – wzmacnianie swojego potencjału militarnego, czy też zawieranie sojuszy międzynarodowych.

Z punktu widzenia nauki o polityce administracji, pokój może być zarówno celem, jak i środkiem. Jeśli uznamy pokój za cel administracji, do jego osiągnięcia i utrzymania dążyć będzie zarówno administracja spraw zagranicznych, jak i wiele innych części administracji, związanych np. z prowadzeniem polityki edukacyjnej (np. w zakresie historii czy wychowania), społecznej (zapobieganie konfliktom społecznym, unikanie wywoływania niepokojów czy też budowanie podstaw dla zaufania pomiędzy członkami społeczeństwa), ekonomicznej (unikanie nadmiernego i niesprawiedliwego rozwarstwienia społeczeństwa na bogatych i biednych czy też dbanie o dobrobyt całego państwa czy też przeciwdziałanie powstawaniu ekonomicznych podstaw konfliktów – zarówno wewnątrz państwa, jak i między państwami). Również wiele innych szczegółowych polityk administracji, takich jak polityka rządu czy polityka organizacji społecznych – ma wpływ na stosunki międzynarodowe.

Pokój opierać się może na istnieniu zależności między różnymi podmiotami, ale takie zależności mogą także być przyczyną powstawania

konfliktów, np. kiedy jeden z podmiotów czuje się dyskryminowany, oszukiwany czy traktowany niesprawiedliwie. Zagadnienia te dotyczą zarówno stosunków wewnątrz społeczeństwa – np. w sprawach poszczególnych grup społecznych czy ich politycznej reprezentacji – jak i spraw międzynarodowych, np. w przypadku naruszania równowagi międzynarodowej, nierównomiernego rozwoju poszczególnych państw czy budzenia się ambicji mocarstwowych i nastrojów szowinistycznych.

Wyznaczanie pokoju jako celu może odbywać się także w czasie toczącej się wojny. Z punktu widzenia państw zaangażowanych w dany konflikt zbrojny, dążenie do pokoju może być zarówno podyktowane koniecznością – np. z powodu wyczerpania potencjału militarnego czy gospodarczego do dalszego prowadzenia wojny – jak i chęcią stworzenia nowego, korzystnego układu sił międzynarodowych – np. dzięki wygranym bitwom i możliwości narzucenia pożądanych warunków traktatu pokojowego. Możliwe jest także zwycięstwo w krajach biorących udział w konflikcie zbrojnym opcji politycznych przeciwnych wojnie, i dążenie do zaprzestania przelewania krwi czy to z powodów ideologicznych, czy ekonomicznych.

Zauważmy, że organizacje międzynarodowe lub państwa trzecie mogą tutaj pełnić rolę mediatora czy wysyłać wojska rozjemcze w celu zapewnienia pokoju w rejonie konfliktowym, jednakże możliwe jest także podsycanie konfliktów np. przez państwa handlujące bronią czy pragnące wykorzystać konflikt dla wzmocnienia swojej międzynarodowej pozycji (zarówno z powodu osłabienia stron biorących udział w konflikcie, jak i przez skuteczne wpływanie na bieg wydarzeń).

Wojna jest to **konflikt zbrojny dużych rozmiarów**. Zwykle wojny toczone są pomiędzy państwami, jednakże istnieją także wojny domowe – toczące się w ramach jednego państwa, często jest także mowa – nie tylko w znaczeniu przenośnym – o wojnach z udziałem organizacji militarnych czy paramilitarnych.

Pośrednio wojna wpływa na rozwój techniki i zmusza – również administrację – do szczególnie wytężonych działań, jednakże skutkami wojen są przede wszystkim zniszczenia, śmierć i obniżenie poziomu cywilizacyjnego społeczeństwa. Państwa wykorzystują wojny w celu osiągania swoich celów, jednakże często rezultaty wojen odbiegają od zamiarów jednostek, które je wywołały.

Przyczynami wojen mogą być zarówno racjonalne obliczenia polityczne, związane np. z chęcią zniszczenia konkurentów, opanowania terenów czy zdobycia bogactw, czy też z koniecznością walki o przetrwanie w obliczu powstających zagrożeń, jak i działania nieracjonalne, wynikające np. z fanatyzmu czy błędnej oceny sytuacji. Należy także umieć dostrzegać ekonomiczne, ideologiczne czy osobiste przyczyny wojen.

Istnieje wiele **sposobów prowadzenia wojen**, zarówno związanych z wykorzystaniem działań armii i prowadzeniem działań przy pomocy „ognia i miecza", jak i np. za pomocą działań ekonomicznych, propagandy czy wywiadu. Działania administracyjne w czasie wojny związane są zarówno z organizowaniem aktywności wojsk, w tym zaopatrzenia czy przekazywania

instrukcji i rozkazów, jak i z utrzymywaniem funkcjonowania państwa – np. na polu gospodarczym, edukacyjnym czy kulturalnym – na możliwie wysokim poziomie sprawności.

Wojna i zjawiska pokrewne bardzo często wykorzystywane są jako środki służące do osiągania **celów politycznych**, zarówno w sprawach wewnętrznych – kiedy np. w drodze zamachu stanu czy wojny domowej określone siły polityczne starają się zdobyć władzę czy wpłynąć na rozwój sytuacji politycznej w kraju – jak i w stosunkach międzynarodowych – kiedy dane państwo pragnie zająć jakieś terytorium, osłabić państwo konkurencyjne czy dla jeszcze innych celów. Z punktu widzenia nauki o polityce administracji wojna zatem może być traktowana także jako jeden z instrumentów stosowanych przez podmioty polityczne w trakcie cyklu organizacyjnego. Należy jednak pamiętać, że wojna zwykle uznawana jest za element otoczenia administracji, w dodatku element zwykle znacznie utrudniający działanie administracji. Np. wojna wywoływana przez jedno państwo może być zupełnie niepożądana z punktu widzenia innego państwa, a w dodatku wojna zapowiadana jako łatwe zwycięstwo często okazuje się drogą przez mękę – również dla administracji państwa, które tę wojnę wywołało.

Pokój może być traktowany również jako środek do osiągania celu, np. kiedy dzięki pokojowi możliwe jest budowanie **dobrobytu**. Pokój może być elementem umożliwiającym sprawne rządzenie i utrzymanie się przy władzy, jak też czynnikiem stymulującym rozwój kultury, gospodarki czy nauki. Należy jednakże pamiętać, że wojna często zmusza administrację do działań szczególnie sprawnych, stymulując niejednokrotnie rozwój badań naukowych związanych z technologią militarną, pośrednio wpływając także na rozwój techniki wykorzystywanej dla celów cywilnych.

Koszty utrzymania pokoju są zwykle wielokrotnie niższe, niż koszty prowadzenia wojny, przez co w czasie pokoju i wojny różna jest skuteczność polityki administracji w różnych dziedzinach, np. w zakresie ochrony zdrowia czy kultury. Poza tym w czasie wojny dokonuje się swoista militaryzacja wielu polityk szczegółowych administracji, czyli poszczególne działania administracji zostają podporządkowane celom militarnym, a styl ich prowadzenia upodabnia się do stylu działania administracji wojskowej.

Wpływ wojny na administrację to nie tylko możliwość fizycznego zniszczenia jej składników, np. śmierci części kadr administracji czy też zniszczenia budynków czy dokumentów. Wojna wpływa na administrację także w sferze mentalnej, zmieniając skale wartości zarówno klientów, jak i pracowników administracji, obniżając także zaufanie pomiędzy członkami społeczeństwa. Z drugiej strony stan zagrożenia powoduje niejednokrotnie odruchy wzajemnej pomocy i pobudzenie uczuć patriotycznych, czy też buduje chęć służenia państwu wszystkimi siłami danej jednostki.

Prowadzenie wojen związane jest niejednokrotnie ze zmianami organizacyjnymi administracji. Dotyczy to nie tylko wzmocnienia resortów siłowych, ale także np. wprowadzania reform w związku z koniecznością czynienia oszczędności, zwiększania dbałości o bezpieczeństwo działań, z wprowadzaniem administracji danego państwa na terenach okupowanych, czy

dostosowaniem administracji do nowych granic państwa. Przegranie wojny czy też utrata suwerenności mogą prowadzić do likwidacji administracji danego państwa, czy też znacznego ograniczenia jej znaczenia.

Jeśli pomiędzy stanami pokoju i wojny poprowadzimy oś, to na osi tej zaznaczyć można wiele stanów pośrednich, a poszczególne przypadki uznać można za bardziej lub mniej zbliżone do każdego z punktów krańcowych tejże osi. Stan określany pokojem zwykle zawiera w sobie istnienie konfliktów, czasem również konfliktów o charakterze zbrojnym, natomiast czas wojny może przedstawiać się względnie spokojnie. Pojęcia użyte do opisu konkretnych zdarzeń powinny odzwierciedlać zarówno stan formalny stosunków międzynarodowych i wewnątrz poszczególnych państw, obraz poszczególnych wydarzeń, jak i ich szerszy kontekst.

Podział na administrację cywilną i wojskową także związany jest z zagadnieniami wojny i pokoju, mimo iż obie administracje działają zarówno w czasie wojny, jak i w czasie pokoju. Należy jednak zauważyć, że stan wojny powoduje podniesienie rangi wszelkich zagadnień militarnych i podmiotów związanych z prowadzeniem działań wojskowych, natomiast czas pokoju zwykle powoduje dostrzeganie roli administracji cywilnej.

Administracja wojskowa to nie tylko podmioty związane z organizacją zaopatrzenia czy przekazywania informacji w ramach organizacji wojskowej. Teoria trójpodziału władzy pozwala zaliczyć siły zbrojne do władzy wykonawczej, czyli uznawać armię za część administracji. Sfery cywilna i wojskowa nie zawsze są od siebie oddzielone precyzyjnie i w sposób trwały – zauważmy np. możliwość wykorzystania administracji cywilnej dla celów wojskowych, jak i administracji wojskowej dla celów cywilnych.

Pojęcia pokoju i wojny nie muszą odnosić się wyłącznie do zagadnień międzypaństwowych (jak choćby wojna domowa czy jej zakończenie, np. przez zdobycie władzy przez jedną z sił) czy działań prowadzonych na wielką skalę (nawet drobny incydent może stać się tzw. *casus belli*), z drugiej strony należy zauważyć takie pojęcia, jak wojna totalna (prowadzona wszelkimi dostępnymi środkami) czy wojna światowa (angażująca znaczną grupę państw).

Istnieje wiele stanów pod pewnymi względami podobnych do wojny, takich jak np. stan wojenny, stan wyjątkowy, czy stan klęski żywiołowej. Administracja działając w czasie tych stanów z jednej strony narażona jest na wiele zagrożeń, często musi stawiać czoła szczególnym wyzwaniom i działać w sposób wyjątkowo sprawny i zdecydowany, z drugiej strony w czasie obowiązywania tych stanów administracji często przyznawanych jest szereg szerokich uprawnień, nierzadko wkraczających w sferę wolności obywatelskich.

Przenośne sposoby rozumienia pojęć pokoju i wojny wykorzystywane są do opisu takich zjawisk jak zagadnienia przyjaźni, konfliktów, walki czy konkurencji. Np. stan spokoju umysłu określany być może jako pokój wewnętrzny, natomiast sytuacja konfliktowa pomiędzy dwiema osobami może być oceniana jako wojna. Podobieństwa tychże sytuacji do stanów pokoju i wojny usprawiedliwiają takie używanie tych pojęć, a do ich odpowiedniej interpretacji często przydaje się znajomość kontekstu.

Przyjaźń może być interpretowana jako zagadnienie socjologiczne – i w tym znaczeniu w administracji także występuje – jednakże dla nauki o polityce administracji znaczenie ma także np. istnienie dobrych relacji między poszczególnymi państwami czy też gotowość współdziałania i wzajemnego pomagania przez poszczególne podmioty administrujące. Nie do przecenienia jest także zagadnienie jakości relacji między administracją a obywatelami.

Konflikt to zauważona sprzeczność między jednostkami. Jednostkami mogą być tutaj zarówno ludzie, grupy ludzi, jak i organizacje. Konflikty w administracji dotyczyć mogą zarówno zagadnień proceduralnych, jak i np. niechęci osobistych. Rozwiązywanie konfliktów może przybierać różną postać, od negocjacji do walki, poza tym konflikt może być uważany za stan naturalny, nie tylko trwający cały czas, ale także stymulujący poszukiwanie lepszej jakości działań.

Pojęcie walki obejmuje bardzo szeroki zakres znaczeń. **Walka** może być rozumiana jako bezpośrednie starcie przeciwników – czy to jednostek, oddziałów czy innych podmiotów, pojęcie walki obejmować może zarówno bójkę – gdzie np. zastosowanie mogą mieć sztuki walki – bitwę – czyli walkę zbrojną oddziałów militarnych, jak i polemikę słowną – zarówno prowadzoną ustnie, jak i pisemnie. Walka zwykle nastawiona jest na pokonanie, a czasem nawet na zniszczenie przeciwnika, jednakże różne mogą być zasady czy też zwyczaje walki w różnych sytuacjach. Walka treningowa może służyć doskonaleniu umiejętności obu jej uczestników, jednakże stawką walki może być także życie. Administracja może toczyć walkę zarówno np. z klientami, z czasem, jak i z konkurencją – czyli np. administracją innych państw.

Konkurencja dotyczyć może rywalizacji jednostek w konkretnej dziedzinie, może istnieć także pomiędzy państwami. Konkurencja polityczna to zarówno dążenie przez różne podmioty do przejęcia władzy, jak i dążenie do wzmocnienia się względem innych podmiotów. W administracji konkurencja występować może np. w zakresie przyciągania inwestorów, zapewniania wyższej jakości usług czy też chęci załatwiania konkretnych spraw.

Pojęcia opisujące zagadnienia wojny i pokoju mogą być także użyteczne do opisu skutecznego działania administracji. Zalecenia Sun Tzu (np. „winno się atakować bez szukania chwały, wycofywać bez unikania niesławy, jedynie chronić ludzi z korzyścią także dla władcy, pełniąc w ten sposób zaszczytną służbę dla kraju") dotyczące prowadzenia działań wojennych niejednokrotnie mogą służyć jako wzorce zachowania dla postępowania administracji. Także pięć sposobów na zwycięstwo, podawanych przez Sun Tzu (wiedzieć kiedy walczyć, a kiedy nie walczyć; umieć wykorzystać różnice w liczebności wojsk obu stron; sprawić, żeby od szeregowca po władcę wszyscy mieli wspólny cel; być gotowym, aby zaatakować nieprzygotowanego wroga; posiadać generała, który jest zdolny oraz władcę, który się nie wtrąca) także może służyć jako inspiracja do przemyśleń dotyczących działań administracji.

Utrzymanie armii opiera się na wielu podstawach, podobnych do podstaw organizacji aparatu urzędniczego. W obu przypadkach obserwujemy konieczność zdobywania kadr, finansów jak i sprzętów, potrzebnych do

sprawnego wykonywania zadań. Administracja posługuje się formą polecenia służbowego, analogicznego do rozkazu stosowanego w wojsku, ponadto zarówno od administracji, jak i od wojska oczekuje się działań sprawnych, a w ich działaniach występuje stosowanie przymusu.

Zagadnienia pokoju i wojny wiążą się w dużym stopniu z prawem międzynarodowym. Przepisy prawa międzynarodowego publicznego określają nie tylko sposoby zapobiegania konfliktom zbrojnym, ale także opisują dopuszczalne sposoby prowadzenia wojen, np. w zakresie zakazów stosowania określonych broni, czy sposobów traktowania jeńców. Konwencje międzynarodowego prawa publicznego określają także sposób traktowania cywilów czy też dóbr kultury w trakcie wojny. Należy jednak pamiętać, że wojna zwykle wpływa **dehumanizująco** na uczestniczące w niej jednostki i grupy społeczne, i że wiele deklaracji z czasów pokoju w czasie wojny nie jest przestrzeganych.

Administracja w czasie wojny może być czynnikiem dbającym o podstawy przetrwania, np. w zakresie organizacji pomocy humanitarnej, jednakże może być także wykorzystana do **zbrodni wojennych** – np. administracja obozów koncentracyjnych. Pojęcia wojny i pokoju wiążą się z zagadnieniami moralnymi, kształtowanymi u pracowników administracji zarówno podczas edukacji i wychowania, jak i pod wpływem danej – w czasie wojny nierzadko ekstremalnej – sytuacji.

Wyobrażenie o pokoju i wojnie może być kształtowane przez literaturę, media, czy indywidualną pamięć jednostek, a zarówno pokój, jak i wojna mogą być uznawane za stan normalny w danych warunkach. Zarówno pamiętanie o wojnach i zbrodniach, jak i o nich zapominanie, przez różne społeczeństwa uznawane są za odpowiednie sposoby postępowania. Pamięć może dążyć do pragnienia zemsty czy odrzucania możliwości budowania zaufania, natomiast niepamięć może osłabiać czujność i prowadzić do zacierania tożsamości. Z drugiej strony umiejętność znajdowania zrozumienia i zapominanie o zaszłościach umożliwiają pokojową współpracę i kształtowanie nowoczesnego społeczeństwa.

Literatura

Augustyniak Z. (red.), *Filozofia i pokój*, Warszawa 1971.

Jałmużna T., Rosa R. (red.), *Pokój, bezpieczeństwo i prawa człowieka w teorii i praktyce edukacyjnej*, Łódź 2006.

Krzeczunowicz A., *Zapobieganie kryzysom i rozwiązywanie konfliktów*, Częstochowa 2006.

Kuśmierczyk B., *Wybrane idee sprawiedliwości i pokoju – od Kanta do współczesności,* Olsztyn 2004.

Świeca J. (red.), *Między realizmem a utopią : świadomościowo–ideologiczne i polityczne przesłanki pokoju i demokracji na przełomie XX i XXI wieku oraz ich historyczne uwarunkowania*, Katowice 1998.

Zwoliński A., *Wojna – wybrane zagadnieni*a, Kraków 2003.

Rozdział X - Informacja w ujęciu politycznoadministracyjnym

Zagadnienia zdobywania, przetwarzania, jak i przekazywania informacji są niezwykle ważne dla funkcjonowania administracji i dla osiągania przez nią celów. Nauka o polityce administracji dostrzega zarówno zagadnienia związane z funkcjonowaniem obiegu informacji w ramach aparatu administracyjnego, zdobywanie informacji z otoczenia administracji czy też przekazywanie informacji klientom, jak i zauważa wpływ tych zagadnień na sprawność administracji. Poza tym nauka o polityce administracji analizuje wiele szczegółowych zagadnień związanych z pojęciem informacji, choćby takich jak język, tajność, dezinformacja czy perswazja.

Informacja oznacza zwykle wiadomość na temat określonego stanu rzeczy. Informacje przekazywane mogą być przy pomocy różnych kanałów komunikacyjnych. Z jednej strony człowiek zdobywa informacje przy pomocy zmysłów, i w tym znaczeniu informacja może docierać do jednostki na różne sposoby, z drugiej strony informacja może być przekazywana ustnie (zarówno w trakcie osobistego spotkania jak i przy użyciu urządzeń technicznych), pisemnie czy np. przy użyciu symboli rysunkowych. Zauważmy, że do przekazywania informacji mogą służyć zarówno słowa, obrazy, gesty jak i np. takie zjawiska, jak sposób mówienia czy też forma wydania danej publikacji.

Możemy mówić zarówno o informacji dotyczącej konkretnej sprawy, jak i o informacjach statystycznych. Poza tym wyróżnić możemy podziały na informacje sprawdzone i niepewne, aktualne i nieaktualne, istotne i o małym znaczeniu, czy wiele jeszcze innych ich rodzajów. Korzystanie z informacji musi uwzględniać cechy informacji należących do poszczególnych typów, jak i umieć odpowiednio kwalifikować poszczególne informacje, zarówno w kontekście ich przydatności jak i innych cech.

Informacja jest częścią procesu komunikacyjnego. **Przepływ informacji** zachodzi między nadawcą a odbiorcą, przy pośrednictwie różnego rodzaju mediów. Za media uznawane są zwykle środki masowego przekazu – i w tym znaczeniu zwykle pojęcie mediów jest używane, jednakże dla procesu komunikacyjnego media oznaczać mogą wszelkie urządzenia służące do przekazywania informacji. Należy zauważyć, że również język i sytuacja, w której zachodzi komunikacja, mają duży wpływ na sposób przekazywania informacji a nawet na ich kształt.

Język jest to zbiór symboli, służących do komunikacji. Symbole te współgrają ze sobą i wpływają na siebie tworząc kontekst językowy. W uproszczeniu możemy wyróżnić np. języki narodowe – związane z historią danego kraju czy danej grupy językowej, języki urzędowe – z których korzystają np. urzędnicy w kontaktach między sobą czy też w kontaktach z klientami, czy różne odmiany języka, takie jak slang – odmiana języka danej grupy społecznej, np. grupy zawodowej czy wiekowej. Język urzędniczy to zarówno styl mówienia, związany z użyciem właściwych dla administracji

wyrażeń dotyczących funkcjonowania urzędów, jak i język dokumentów, tworzonych przez administrację.

Prawdziwość informacji tradycyjnie opisywana jest jako jej zgodność z rzeczywistością. Zatem informacja prawdziwa znajduje potwierdzenie w faktach, a informacja nieprawdziwa jest ze stanem faktycznym rozbieżna. Należy zauważyć zagadnienie subiektywności oceny prawdziwości różnych informacji, jednakże ta subiektywność może być znacznie ograniczona przez racjonalność i dostęp do dowodów. Opieranie się na nieprawdziwych informacjach zwykle prowadzi do zachowań szkodliwych, jednakże czasem posługiwanie się nieprawdą jest uznawane za uzasadnione z powodów utylitarnych czy też w związku z próbą ukrycia własnych błędów czy własnej odpowiedzialności.

Informacja może być skierowana do **konkretnego adresata** jak i do **adresata określonego generalnie**, poza tym informacja może dotrzeć do niepowołanych osób, czy to przez przypadek czy w wyniku celowego zdobycia ukrywanych informacji. Rozprzestrzenianie się informacji odbywa się zwykle poprzez media i poprzez pojedyncze kontakty poszczególnych osób jednocześnie – czyli ma miejsce uzupełnianie się przekazu informacyjnego skierowanego do indywidualnego i generalnie określonego adresata.

Informacje mogą być jawne i tajne, przy czym ich **jawność i tajność** dotyczyć może zarówno dokumentów oficjalnych, jak i np. przekazywanych w prywatnych rozmowach, czy w formie plotek. Należy dodać, że istotne znaczenie dla funkcjonowania administracji mają zarówno jawność i tajność przewidziana w przepisach i związana z funkcjonowaniem specjalnych archiwów czy wykorzystywania specjalnych sposobów transportowania określonych dokumentów, jak i zjawiska socjologiczne dotyczące przepływu informacji nieoficjalnych w urzędach.

W wielu przypadkach istnieje obowiązek informowania obywateli przez administrację, zarówno w kontekście załatwiania indywidualnych spraw, jak i np. przekazywania informacji o stanie państwa czy dotyczące poszczególnych zagadnień interesujących obywateli. **Obowiązki informowania obywateli** – zarówno w kontekście materii, w której należy takich informacji udzielać, jak również ich skala i forma – są opisane w przepisach, i właśnie przepisy mają podstawowe znaczenie dla kształtu informacji przekazywanych obywatelom. Z drugiej strony istnieje pewien zakres przepływu **informacji nieformalnych**, dotyczących funkcjonowania urzędów czy sposobu załatwiania spraw, np. pomiędzy urzędnikiem i jego znajomymi, czy pomiędzy poszczególnymi urzędnikami i poszczególnymi klientami administracji publicznej.

Szczególnie duże znaczenie dla nauki o polityce administracji mają **informacje dotyczące stanu prawnego**. Z jednej strony zagadnienie to obejmuje sposób tworzenia i ogłaszania aktów normatywnych, a z drugiej kształtowanie się wiedzy – zarówno wśród urzędników, jak i klientów administracji – na temat tychże aktów.

Tworzenie aktów normatywnych powinno opierać się na szerokiej wiedzy z regulowanej dziedziny, powinno także unikać subiektywnych czy

nieprzemyślanych ocen. Jednakże tworzenie aktów normatywnych czasami ma na celu realizację interesu nie wszystkich zainteresowanych podmiotów, czy też wynika z opierania się na jednym tylko punkcie widzenia. Jednostki tworzące akty normatywne powinny mieć możliwość przemyślenia poszczególnych kwestii i działania jak najmniej opartego tylko na naciskach poszczególnych partii czy grup interesów. Odzwierciedlanie w aktach normatywnych dobra i interesu ogółu musi uwzględniać zarówno korzystanie z właściwych informacji, jak i samo stawać się informacją dla poszczególnych podmiotów.

Duże znaczenie dla urzędników i osób wpływających na politykę administracji ma **system edukacji**. Edukacja także w dużej mierze opiera się na przepływie informacji, kształtowaniu postaw i poglądów. W trakcie edukacji uniwersyteckiej na kierunkach związanych z administrowaniem, poszczególne jednostki mogą zdobywać informacje na temat przepisów prawnych czy funkcjonowania państwa. Z drugiej strony wiele informacji na temat pracy urzędów zdobywanych jest przez jednostki dopiero podczas pracy na określonym stanowisku, czy też podczas osobistych kontaktów z administracją.

Zagadnienia informacji pojawiają się w administracji także w związku z funkcjonowaniem kontroli. Kontroler zwykle stara się zdobyć wszystkie potrzebne mu informacje, i na nich opierać swoje wnioski. Jednakże kontrola często wpływa na zachowania jednostek kontrolowanych, prowadząc do zniekształcania obrazu sytuacji i ukrywania wielu informacji. Z drugiej strony odpowiedni **system kontroli** może zachęcać do przekazywania prawdziwych – nawet nieprzyjemnych – informacji na temat własnej pracy, dzięki czemu możliwe jest wprowadzanie odpowiednich ulepszeń czy zaniechanie niepotrzebnych działań.

Prowadzenie polityki administracji powinno opierać się na odpowiednich informacjach – jednocześnie **prawdziwych i istotnych**. Nadmiar informacji tworzy **szum informacyjny**, przez co nie jest możliwe efektywne korzystanie z tychże informacji. Z drugiej strony unikanie informacji nie jest odpowiednim sposobem na opanowanie szumu informacyjnego, w przeciwieństwie do odpowiedniej selekcji i porządkowania informacji.

Odpowiednie zdobywanie, przetwarzanie i wykorzystywanie informacji przez administrację powinno uwzględniać jej otoczenie, zarówno krajowe jak i międzynarodowe. **Tajność** niektórych informacji, i potrzeba przekazywania niektórych wiadomości szerokim kręgom podmiotów, wymagają prawidłowego funkcjonowania podmiotów administrujących, związanych zarówno z **wywiadem i kontrwywiadem**, jak i z podmiotami zajmującymi się promocją państwa. Należy tu zauważyć szczególną rolę wymiany informacji z innymi państwami oraz ich obywatelami i zdolności potrzebne w tym zakresie konkretnym jednostkom.

Zdobywanie informacji na temat najlepszych rozwiązań stosowanych na świecie, czy też w poszczególnych podmiotach administrujących w kraju, może zapewnić wielkie oszczędności, a nawet prowadzić do usprawnienia działań administracji. Z drugiej strony bezkrytyczne przyjmowanie nawet błędnych czy szkodliwych rozwiązań prowadzi do utraty przez państwo samodzielności w zakresie realizowania poszczególnych polityk jak i do błędów w zakresie

administrowania. **Krytyczna refleksja** nad zdobytymi informacjami może z jednej strony stanowić formę cenzury lub wywoływać szereg zapóźnień w wielu dziedzinach, a z drugiej strony jest potrzebna do unikania powielania cudzych błędów, czy nawet do odrzucania pomysłów słusznych, ale nie pasujących do danych okoliczności.

Opracowywanie, przetwarzanie, czy też dystrybucja informacji wiąże się z szeregiem rozwiązań organizacyjnych i prawnych, dotyczących funkcjonowania administracji. Nie do przecenienia dla sprawnego przepływu informacji w ramach administracji jest rola **sekretariatów**, ważne są także aspekty funkcjonowania np. **tłumaczy** – pozwalających na korzystanie z wiadomości w obcych językach czy komunikowanie się z jednostkami nie posługującymi się danym językiem, rzeczników prasowych – dbających o przekazywanie ogółowi odbiorców odpowiednich informacji jak i o kształtowanie wizerunku administracji w mediach, czy archiwów – związanych z odpowiednim przechowywaniem informacji.

Szczególną rolę w udzielaniu informacji przez administrację odgrywa okienko informacyjne, jak i instytucje podobne. Udzielanie informacji dotyczyć może zarówno sposobu działania administracji, umiejscowienia poszczególnych podmiotów administrujących, czy też służyć szczegółową informacją na temat wymaganych w danej sprawie dokumentów czy obowiązujących przepisów i zwyczajów. Administracja publiczna może także służyć pomocą turystom jak i inwestorom, przekazując informacje na interesujące ich tematy. W tych przypadkach administracja niejednokrotnie może jednocześnie promować dane państwo, zachęcać do dokonywania poszczególnych działań, czy też przekazywać informacje pozytywnie kształtujące wizerunek państwa. Należy pamiętać, że obraz administracji – wyrabiany na podstawie bezpośrednich z nią kontaktów i innych źródeł – istotnie wpływa na wizerunek całego państwa, czy to z punktu widzenia turysty, czy inwestora.

Komunikowanie się administracji z jej klientami – rozumianymi zarówno jako osoby załatwiające swoje konkretne sprawy w urzędach, jak również jako członkowie społeczeństwa korzystającego z usług administracji – odbywa się w obie strony przy pomocy instytucji formalnych i nieformalnych. Z jednej strony klienci mogą zadawać urzędnikom pytania, czy kierować do nich wnioski, przy pomocy przemyślanych i opisanych przez przepisy postępowania administracyjnego formularzy, z drugiej zaś strony czasem dużo prostszą formą komunikacji jest nieformalna rozmowa z urzędnikiem. Administracja może przekazywać klientom informacje wywieszając w odpowiednich (lub nie) miejscach wymagania dotyczące poszczególnych rodzajów spraw, czy też np. rozmawiając z klientem przez okienko. Należy dodać, że podobne z formalnego punktu widzenia sprawy mogą wyglądać inaczej, a przepływ informacji między klientami i urzędnikami może być np. utrudniony przez hałas, niezrozumienie języka czy też przez brak uprzejmości.

Błędy komunikacyjne istnieją zarówno na polu kontaktów pomiędzy klientami administracji a urzędnikami, jak i w ramach samej administracji. Z jednej strony klienci mogą mieć wyrobione błędne wyobrażenie o sposobie

załatwiania danych spraw, czy też w ogóle się nie interesować sposobami działania administracji, z drugiej strony zarówno nieznajomość przepisów, jak i błędy w tychże przepisach mogą powodować powstawanie konfliktów i nieporozumień w ramach aparatu administracyjnego.

Administracja powinna posługiwać się **językiem precyzyjnym i prostym** w odbiorze. Czasem połączenie tych dwu cech jest niemożliwe, wtedy konieczne jest odpowiednie tłumaczenie klientowi zagadnień związanych z daną sprawą czy też bezduszne posługiwanie się przysługującymi instrumentami prawnymi. Atmosfera działania administracji, sposób traktowania klientów czy też występowanie takich zjawisk, jak alienacja administracji ze społeczeństwa i entuzjazm w załatwianiu spraw również związane są z wysyłaniem klientom administracji konkretnych informacji.

Prawidłowe działanie administracji opiera się na posiadaniu odpowiednich informacji dotyczących np. możliwości państwa i zagrażających mu zjawisk, czy też potrzeb społeczeństwa. **Znajomość poglądów** zarówno całego społeczeństwa jak i poszczególnych grup społecznych ułatwia prowadzenie bezkonfliktowej działalności przez administrację, co jednakże nie oznacza całkowitego wobec tych poglądów zaufania. Wiedza potoczna dotycząca obecnego stanu świata powinna być poparta wiedzą naukową, także traktowaną z pewnym dystansem.

Aby administracja mogła korzystać z najlepszych rezultatów badań naukowych, potrzebne są chęci i przygotowanie do tego tak po stronie administracji, jak i nauki. Mimo iż niejednokrotnie trudno jest ocenić przydatność niektórych badań czy też zrozumieć ich dalekosiężne rezultaty, to czasem możliwe jest korzystanie z kontaktów administracji z nauką zarówno w dziedzinach nauk administracyjnych, jak i w zakresie techniki, prawa czy nauk społecznych. Brak zrozumienia dla działań naukowych ze strony administracji może prowadzić do obniżenia jakości badań, natomiast brak współpracy nauki z administracją może wywoływać szereg działań niepotrzebnych czy też całkowicie odrywać badania naukowe od rzeczywistości. **Korzystanie z usług nauki** związane jest także z zagadnieniem uczenia się administracji i uczenia społeczeństwa przez administrację.

Nauka o polityce administracji zauważa znaczenie umiejętności retorycznych czy erystycznych związanych z prowadzeniem danych polityk administracji. Umiejętności przekonywania, negocjowania czy przemilczania pewnych kwestii należą do cennych instrumentów działania administracji. Przekazywanie błędnych informacji społeczeństwu czy celowe dezinformowanie poszczególnych podmiotów – mimo często negatywnych konsekwencji takich działań – jest jednakże stosowane przez administracje wielu państw. Zarówno prowadzenie kampanii społecznych, promowanie określonych zachowań czy wartości, jak i konkurencja międzynarodowa, wymuszają często posługiwanie się przez administrację kłamstwem czy manipulacją. Jednakże administracja powinna mieć na uwadze własną **wiarygodność** i wiarygodność państwa na rzecz którego działa, dlatego korzystanie ze środków związanych z oszukiwaniem poszczególnych podmiotów należy stosować szczególnie ostrożnie.

Błędy dotyczące komunikacji to nie tylko brak informacji czy jej nieprawdziwość lub nieaktualność, ale także jej niezrozumienie, błędy zachodzące w trakcie przesyłania informacji, niepełna informacja, trudności w zdobyciu i interpretacji informacji, niemożliwość przechowania informacji, dostawanie się w niepowołane ręce informacji tajnych, wykorzystanie niewłaściwych informacji w konkretnej sytuacji czy np. błędna interpretacja informacji. Istnieje wiele sposobów przeciwdziałania tymże zjawiskom, takich jak doskonalenie kadr, struktur organizacyjnych czy przepisów, a także podejmowanie konkretnych działań dotyczących poszczególnych problemów i doskonalenie się w **posługiwaniu się informacjami**. Jednakże należy także zauważyć, że błędy w komunikacji mogą być stosowane celowo dla realizacji konkretnych polityk administracji, czy to w przypadku utrudniania funkcjonowania konkurencyjnym podmiotom, czy to np. w przypadku uchylania się od wykonywania szkodliwych poleceń.

Korzystanie z informacji związane jest nie tylko z zagadnieniami sprawności działania administracji czy też z problematyką społeczną, np. kształtowaniem stosunku obywateli do administracji. Z punktu widzenia nauki o polityce administracji ważne są także koszty uzyskiwania, przetwarzania czy też korzystania z informacji. Ekonomiczne aspekty pozyskiwania ekspertyz naukowych, czy informacji od współpracowników wywiadu, jak i koszty informowania społeczeństwa o konkretnych zagadnieniach, niejednokrotnie decydują o celowości podejmowania lub zaniechania poszczególnych działań. Wyznacznikiem potrzeby posługiwania się informacją za konkretną **cenę** jest istnienie większych korzyści z tejże informacji od kosztów jej wykorzystania. Zarówno mając na uwadze krótkie, jak i długotrwałe efekty swoich działań, administracja zwykle powinna kierować się kryteriami skuteczności i praktyczności, a np. przy prowadzeniu kampanii reklamowych – gdzie zarówno aspekty ekonomiczne, jak i estetyczne są niezwykle ważne – nadmierna ilość reklam, czy też zbytnia przewaga formy nad treścią, powodują przesyt i negatywny odbiór danych informacji.

Zagadnienia informacji pojawiają się w związku z polityką administracji zarówno w związku z tworzeniem sprawnej informacji, wykorzystującej odpowiednie informacje, w związku z komunikacją administracji ze społeczeństwem jak i w związku z procesami zachodzącymi w ramach samej administracji – nie tylko w związku z załatwianiem poszczególnych spraw, ale także w związku z doskonaleniem administracji, kształtowaniem jej wizerunku czy np. stosowaniem pochwał i krytyki wobec poszczególnych pracowników czy rozwiązań. Do prowadzenia odpowiedniej polityki administracji potrzebna jest umiejętność korzystania z informacji zarówno pozytywnych i negatywnych, przekazywanych w formie przyjaznej i trudnej do zrozumienia, oraz wiele innych zdolności związanych z korzystaniem z informacji, ich tworzeniem, przetwarzaniem i wykorzystywaniem.

Literatura

Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002.
Oleński J., *Ekonomika informacji*, Warszawa 2003.
Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2007.
Koczkowski M., *Bezpieczeństwo zasobów materialnych i informacyjnych firmy*, Katowice 2007.
Kulikowski J., *Informacja i świat w którym żyjemy*, Warszawa 1978.
Szewczyk A., *Informacja w walce z bezrobociem*, Warszawa 2004.
Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej,* Wrocław 2003.

Rozdział X - Polityka społeczna

Polityka społeczna jest zagadnieniem bardzo szerokim, zawierającym w sobie wiele składników związanych z funkcjonowaniem i obrazem społeczeństwa. Na zachodzące w społeczeństwie procesy, pojawiające się problemy i ich rozwiązania, wpływ ma nie tylko działalność nakierowana na kształtowanie stanu społeczeństwa, prowadzona przez administrację publiczną, jednak tego wpływu również nie należy lekceważyć. Administracja publiczna oddziałuje na społeczeństwo na różne sposoby, zarówno władczo kształtując sytuację poszczególnych obywateli, jak i np. będąc wzorem zachowań czy też wpływając np. na stan edukacji, ochrony zdrowia, demografii czy nauki oraz na wiele innych elementów związanych z polityką społeczną.

Polityka społeczna to działalność administracji nakierowana na **kształtowanie społeczeństwa**. Działalność ta prowadzona być może przez różne podmioty przy pomocy różnych form prawnych, a jej skala może rozciągać się od obojętności administracji w niektórych sprawach, po głębokie ingerowanie w wiele dziedzin życia. Stan polityki społecznej wynika zarówno z przesłanek ekonomicznych czy politycznych, jak i np. z poziomu intelektualnego czy moralnego społeczeństwa, wobec którego administracja podejmuje działania i do którego sama należy.

Polityka społeczna traktowana może być jako element polityki administracji, ale też jako samodzielna dyscyplina naukowa czy też jako zagadnienie należące do bardzo różnych dziedzin, związanych z politologią, prawem, ekonomią czy filozofią. Czym innym jeszcze jest uwzględnianie w przypadku opisywania i prowadzenia polityki społecznej czynników których może ona dotyczyć, należących do bardzo różnych dziedzin. Te wszystkie zagadnienia można traktować interdyscyplinarnie czy też hermetycznie. Dla nauki o polityce administracji podstawowe znaczenie mają zagadnienia wpływające na kształtowanie polityki społecznej – zarówno na poziomie decydowania o strategii, jak i o konkretnych działaniach – prowadzonej przez poszczególne podmioty administrujące.

Istnieją różne **modele polityki społecznej**, rozumiane zarówno w sposób idealny, jak i istniejące w różnych krajach oraz pod rządami różnych przepisów czy partii. W znaczeniu teoretycznym, możemy wyróżnić np. modele socjalne i liberalne. Modele te różnią się w kwestii ilości i ceny usług, zapewnianych przez państwo ogółowi ludności, np. w kwestii ochrony zdrowia, edukacji czy ubezpieczeń. Modele te różnią się także w kwestiach przeciwdziałania bezrobociu i ubóstwu, przy czym model socjalny akcentuje potrzebę opieki nad najsłabszymi, a model liberalny podkreśla znaczenie samodzielności. W poszczególnych krajach zaobserwować możemy wiele przypadków pośrednich między modelem socjalnym a liberalnym. Wybranie odpowiedniego modelu może zależeć od wielu czynników, zarówno ideologicznych, jak i materialnych, a konkretne działania podejmowane przez administrację w ramach poszczególnych modeli mogą albo znacznie się różnić, albo przyjmować bardzo podobne formy.

Możemy zauważyć istnienie wielu wycinkowych polityk społecznych, takich jak: polityka zdrowotna, demograficzna, edukacyjna, polityka dotycząca przeciwdziałaniu biedzie, bezdomności czy uzależnieniom, polityka związana z pracą i bezrobociem czy też polityka dotycząca czasu wolnego i wypoczynku, jak również polityki dotyczące kultury i nauki. Dodatkowo, zakres tych polityk określany może być na różne sposoby, np. polityka przeciwdziałania uzależnieniom może być uznawana wyłącznie za część polityki zdrowotnej, albo być prowadzona osobno; polityka związana z kulturą może być ściślej lub mniej ściśle związana z polityką dotyczącą czasu wolnego; polityka dotycząca nauki może być uznawana za część polityki edukacyjnej, ale i odwrotnie – polityka edukacyjna może być uznana za część polityki dotyczącej nauki. Poszczególne wycinkowe polityki społeczne prowadzone są przez szereg różnych podmiotów, zarówno na polu lokalnym, a także centralnym, a działania tychże podmiotów nie zawsze są odpowiednio skoordynowane. Jeszcze niższy stopień skoordynowania prac pomiędzy różnymi podmiotami zachodzi w momencie ich działań dotyczących różnych polityk szczegółowych.

Polityka zdrowotna to całość działań dotyczących kształtowania zdrowia społeczeństwa. Polityka zdrowotna dotyczy możliwości ochrony zdrowia poszczególnych jednostek i całych grup społecznych. Aktywność administracji na polu polityki zdrowotnej obejmować powinna zarówno profilaktykę zdrowotną, jak diagnozowanie chorób, leczenie i rehabilitację, przy czym należy zauważać tutaj zarówno szczegółowe, jak i całościowe zagadnienia, czyli np. wykształcenie konkretnej pielęgniarki czy podawanie danemu pacjentowi odpowiedniego leku, stan zarządzania danym szpitalem czy metody kształcenia lekarzy, sposoby finansowania służby zdrowia, jak i kształtowanie trybu życia społeczeństwa czy stan infrastruktury medycznej kraju i jego dostosowanie do wieloletnich tendencji.

Tworzenie odpowiedniej infrastruktury medycznej to zarówno budowa szpitali czy przychodni, jak i wspieranie tworzenia i utrzymywania sanatoriów, sal gimnastycznych, stadionów czy basenów. Należy pamiętać, że aby ta infrastruktura działała prawidłowo, potrzebne jest zadbanie również o wiele innych czynników, takich jak umożliwienie korzystania z nich przez ludność czy też zadbanie o wykwalifikowaną kadrę – zajmującą się administrowaniem powstałymi obiektami, dbającą o zdrowie pacjentów czy instruowanie osób korzystających z ośrodków sportowych w zakresie odpowiednich ćwiczeń, diety czy planowania własnego rozwoju zdrowotnego.

Ochrona zdrowia tworzy system, niezwykle silnie powiązany z czynnikami ekonomicznymi czy naukowymi. Również w ramach systemu ochrony zdrowia możemy zauważyć szereg powiązań, np. w zakresie korzystania ze specjalistycznego sprzętu medycznego, dzielenia się wiedzą medyczną czy organizowania całościowego procesu leczenia – od wczesnej diagnostyki poprzez leczenie aż do pełnej rehabilitacji.

Polityka zdrowotna może opierać się na wyznaczaniu konkretnych celów, strategicznych i szczegółowych. Cele te mogą być określane w odniesieniu do stanu aktualnego mniej lub bardziej ogólnie (np. „zmniejszenie śmiertelności w

wypadkach drogowych o dwa procent w ciągu dwóch lat", czy też „podniesienie sprawności fizycznej młodzieży"). Cele te mogą być określane w odniesieniu np. do konkretnego zagrożenia (np. stres), czy np. względem różnic w stanie zdrowia określonych grup ludności (np. ze względu na zamożność czy płeć).

Wspieranie zdrowego trybu życia, zgodnie z zasadą „lepiej zapobiegać, niż leczyć", może być jednym ze skuteczniejszych sposobów dbania o wysoki poziom zdrowia społeczeństwa, jednakże związane jest z określonymi wymogami, takimi jak świadomość zdrowotna społeczeństwa i jego zdolność do podejmowania pewnych wysiłków, czy takich jak zaufanie społeczeństwa do rządzących i do służby zdrowia. Ocena rządzących w wielu krajach jest proporcjonalna do oceny stanu służby zdrowia, stąd rządzącym także powinno zależeć na budowaniu jak najlepszego systemu ochrony zdrowia. Z jednej strony wymaga to koncentracji na skuteczności działań, czasem dotkliwych społecznie, a z drugiej – umiejętności dostrzegania i rozumienia potrzeb społeczeństwa. Administracja inicjuje pewien zakres zmian w systemie opieki zdrowotnej, w tym również w zakresie kształtowania się zdrowych nawyków społeczeństwa dotyczących np. uprawiania sportów, odpowiedniej diety czy też odpowiedniego radzenia sobie ze stresem, jednakże zwykle przeważają działania dotyczące tylko nielicznych – choć z pewnością ważnych – elementów systemu ochrony zdrowia, mianowicie funkcjonowania placówek służby zdrowia i systemu finansowania służby zdrowia.

Polityka demograficzna dotyczy kształtowania problematyki ludnościowej, takiej jak wielkość populacji, jej rozmieszczenie terytorialne, problemy migracyjne czy współistnienie różnych grup ludności. Do zagadnień związanych z polityką demograficzną zalicza się również takie kwestie, jak długość życia, rozrodczość, zmiany w strukturze ludności czy zagadnienia samobójstw, migracji, adopcji, domów dziecka, kształtu rodzin czy procesy urbanizacji i dezurbanizacji, powstawania slumsów czy zaludniania i wyludniania się określonych terenów.

Prowadzenie polityki demograficznej wiąże się czasem z podejmowaniem działań ocenianych negatywnie z punktu widzenia moralności. Działania związane np. z dyskryminacją ze względu na wiek, rasę, orientację seksualną czy narodowość stawały się niejednokrotnie podstawowymi elementami polityki demograficznej określonych rządów. W imię eugeniki czy ideologii religijnych dokonywano zbrodni, korzystając również ze środków polityki demograficznej. Jednakże polityka demograficzna może wiązać się także z zagadnieniami pozytywnymi, takimi jak podniesienie stanu życia ludności czy polepszenie sytuacji gospodarczej państwa.

Administracja zarówno dostrzega procesy demograficzne i reaguje na nie np. w związku z powstawaniem nowych potrzeb dużych grup ludności, jak i sama wpływa – nie zawsze świadomie – na zjawiska zachodzące w społeczeństwie, również w sferze demografii. Nieskuteczność polityki demograficznej, np. w zakresie kształtowania dzietności czy form rodziny wynikać może zarówno z czynników takich jak kultura czy ekonomia, jak i z

nierealistycznego sposobu patrzenia na rzeczywistość czy z błędnej oceny możliwych skutków planowanych działań.

Polityka demograficzna w zakresie liczby ludności może dotyczyć zarówno kwestii kształtu rodzin, propagowania adopcji i świadomego rodzicielstwa, udogodnień ekonomicznych i organizacyjnych w związku z wychowywaniem dzieci, takich jak ulgi podatkowe czy dofinansowanie żłobków i przedszkoli, kształtowaniem kultury w zakresie posiadania dzieci czy rodzicielstwa w określonym wieku, jak i kwestii migracyjnych (imigracji, emigracji oraz migracji wewnątrz kraju). Należy zauważyć, że polityka demograficzna związana z kształtowaniem liczby i stanu ludności powiązana jest w sposób przyczynowo-skutkowy z innymi politykami i ich efektami, np. w zakresie polityki zdrowotnej (długość życia, zdolność do reprodukcji), polityki związanej z pracą i bezrobociem (istnienie odpowiedniej liczby ludzi zdolnych do pracy), czy polityką przeciwdziałania ubóstwu (z jednej strony w wielu krajach obserwowana jest wysoka dzietność ludzi biednych i niewykształconych, a z drugiej – niechęć osób wykształconych do posiadania dzieci, przy braku możliwości zapewnienia im odpowiednich warunków ekonomicznych) i szeroko rozumianą polityką mieszkaniową (zarówno w kwestii zapewnienia mieszkania do życia, jak i w kwestii powiązania miejsca zamieszkania z możliwościami życiowymi). Szczególnie ważnym elementem polityki demograficznej są działania związane z kwestiami ekonomicznymi, jednakże należy pamiętać, że one także związane są z czynnikami kulturowymi, zdrowotnymi czy edukacyjnymi.

Polityka edukacyjna to zespół działań dotyczących kształtowania systemu nauczania. Składać się na nią może wiele elementów, takich jak system organizacyjny edukacji (zarówno struktura nauczania, jak i np. rozmieszczenie szkół), regulacje prawne (np. w zakresie obowiązku szkolnego czy rozwiązań dotyczących możliwości zakładania i prowadzenia szkół), czy też konkretne decyzje poszczególnych decydentów.

Należy zauważyć, że na kształt polityki edukacyjnej ma wpływ wiele czynników i wiele podmiotów, takich jak rynek, rodzice, czy związki wyznaniowe, sytuacja ekonomiczna, czy ideologie polityczne. Również sami uczniowie mogą mieć pewien wpływ na kształt oferty edukacyjnej, podobnie jak przyszli pracodawcy czy nauczyciele. Jednakże dla polityki edukacyjnej, rozumianej jako część polityki administracji, podstawowe znaczenie mają zagadnienia związane z działaniami podmiotów administrujących, takich jak rząd czy samorząd. Nie należy także lekceważyć samodzielności w polityce edukacyjnej poszczególnych jednostek organizacyjnych, takich jak zakłady administracyjne czy przedsiębiorstwa, a także poszczególnych osób i ich grup.

Nauczanie, będące podstawowym elementem edukacji, związane jest nie tylko z przyswajaniem wiedzy, ale także z takimi zagadnieniami, jak wychowanie, przystosowanie społeczne czy budowanie przyzwyczajeń i umiejętności. Nauczanie może być bardziej lub mniej teoretyczne, a budowanie proporcji między wiedzą i umiejętnościami powinno uwzględniać i specyfikę przedmiotu nauczania, i wymagania rynku pracy oraz potrzeby ucznia.

Błędy edukacyjne wywołują bardzo kosztowne skutki społeczne, zarówno odczuwalne dla jednostki, jak i dla całego społeczeństwa. Błędy takie dotyczyć mogą np. braku nauczania potrzebnych umiejętności czy też nauczanie ich w nieodpowiednim wieku, niewłaściwej proporcji zawodów nauczanych w szkołach średnich i wyższych czy też przede wszystkim złego poziomu nauczania.

Poziom nauczania oceniany może być na podstawie przydatności przekazanych umiejętności na rynku pracy i na podstawie przyswojonej przez uczniów wiedzy, potwierdzonej np. przez rezultaty na szkolnych olimpiadach czy ich dalszą karierę naukową. Różne kryteria oceny poziomu nauczania nie muszą się wykluczać, a wręcz dobrze prowadzony system motywowania i oceniania uczniów (np. stopnie czy wyróżnienia) może wpływać pozytywnie na ich sukcesy w życiu zawodowym. Niejednokrotnie zauważalny jest jednak problem rozmijania się programów przekazywanych w szkołach z rzeczywistymi potrzebami poszczególnych jednostek i społeczeństwa, wynikający z niewłaściwego tworzenia programów nauczania i niewłaściwej ich realizacji, ale także i ze złego systemu prawnego i organizacyjnego, dotyczącego edukacji.

Polityka edukacyjna związana jest z konkurencyjnością, zarówno rozumianą jako konkurencyjność poszczególnych absolwentów na krajowym rynku pracy, konkurencyjnością oferty edukacyjnej poszczególnych uczelni, czy też konkurencyjnością wykształcenia społeczeństwa danego państwa na rynku światowym, związaną np. z atrakcyjnością dla inwestorów zdolnością do budowania sprawnej gospodarki i rywalizowania z podmiotami z innych krajów.

Podobnie jak w innych wycinkach polityki społecznej, również w polityce edukacyjnej pojawia się wiele problemów, takich jak możliwość zapewnienia równości szans czy też umożliwienie jednostkom wyróżniającym się odpowiedniego rozwoju. Stopień ingerencji państwa w politykę edukacyjną może być różny, a działania z nią związane nie zawsze prowadzą do rozwiązań sprawiedliwych, np. w zakresie płatności za naukę czy dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie, wyznanie lub poglądy. Jednakże edukacja może być również czynnikiem przeciwdziałania niesprawiedliwościom społecznym, zarówno w zakresie umożliwiania jednostkom awansu społecznego, jak i odnośnie do uświadamiania przyszłym decydentom istnienia określonych problemów społecznych.

Elementem polityki edukacyjnej są także przekazywane w trakcie edukacji poglądy czy preferowanie określonych wartości. W istniejących w różnych krajach modelach edukacji akcentowane są bądź elementy demokratyczne, związane z kształtowaniem przedsiębiorczości i krytycznego myślenia, bądź elementy autorytarne, tłumienie indywidualności i dogmatyzm. Również od prowadzonej polityki edukacyjnej zależy to, czy czas nauki jest uważany za najgorszy okres życia, związany ze stresem i poniżaniem, czy też za czas rozwoju, łączący się z aktywnym spędzaniem czasu i poznawaniem świata. Należy przy tym pamiętać, że nie zawsze przyjemna edukacja daje rezultaty w

kształcie przygotowania do życia, zaś trudna i wymagająca edukacja może być niekiedy jedynym sposobem do zdobycia potrzebnej wiedzy.

Duży wpływ na poziom edukacji mają nie tylko odpowiednie podręczniki czy inne pomoce naukowe, ale także możliwości organizowania praktycznej nauki, związanej np. z podróżowaniem, odbywaniem specjalistycznych szkoleń i praktyk, dostępnością pomocy naukowych, a w szczególności z poziomem nauczycieli – na który wpływ mają zarówno takie elementy, jak ich wynagrodzenie i sposób selekcji, możliwość dalszego kształcenia czy cechy indywidualne.

Szeroko rozumiany **system edukacji** obejmuje zarówno kształcenie na poziomie przedszkolnym, szkolnym, czy wyższym, jak i kształt mediów publicznych, czy aktywizację ludności w dziedzinie sportu, kultury i działalności charytatywnej. Należy także zauważyć, że całość systemu edukacji związana jest z mentalnością społeczeństwa, a wiele podstawowych nauk przekazywanych jest jednostce w rodzinie czy we wspólnocie religijnej. Z drugiej strony system edukacyjny oddziałuje na społeczeństwo nie tylko w trakcie obowiązkowej nauki czy nawet w formach kształcenia ustawicznego, ale także tworzy ośrodki życia kulturalnego i działa jako element socjalizujący również na osoby z otoczenia jednostek zdobywających wykształcenie.

Kształtując politykę edukacyjną, administracja musi mieć na uwadze jej **dalekosiężne oddziaływanie**. Wprowadzanie reform edukacji oddziałuje na rynek pracy zwykle po kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu latach, choć zauważalne są także ich natychmiastowe efekty. Należy zauważyć, że polityka edukacyjna dotyczy także samej administracji, będąc w tym sensie elementem polityki administracyjnej, np. w zakresie kształcenia kadr administracji czy szeroko rozumianego „uczenia się administracji".

Szeroko rozumiana polityka edukacyjna często uważana jest za podstawę kształtowania rzeczywistości społecznej. Poprzez edukację następuje integracja społeczeństwa, umożliwiona jest komunikacja czy podnoszenie poziomu cywilizacyjnego kraju. Edukacja, związana zarówno z przekazywaniem wiedzy, jak i z wychowaniem, może mieć skutki i pozytywne, i destrukcyjne, a polityka edukacyjna może być prowadzona zarówno w oparciu o dobrą wolę, jak i z zamiarem niszczenia ludzi czy całych grup społecznych za poglądy, upodobania czy inne cechy. Jednakże brak przemyślanej polityki edukacyjnej także prowadzi do braku wykorzystania potencjału społecznego kraju, a skutki błędów w dziedzinie edukacji wywołują szkody w bardzo wielu dziedzinach życia. Zauważalne jest znaczenie polityki edukacyjnej dla innych polityk, nie tylko dla polityki naukowej, zdrowotnej, czy w zakresie przeciwdziałania biedzie czy bezrobociu, ale także dla praktycznie wszystkich działań administracji publicznej.

Problematyka przeciwdziałania biedzie i bezdomności jest związana z działaniami doraźnymi, takimi jak wypłacanie zasiłków czy organizowanie noclegowni, ale także i z działaniami strategicznymi, dotyczącymi zmian na rynku pracy czy na rynku mieszkaniowym.

Problematyka przeciwdziałania biedzie należy zarówno do polityki gospodarczej, jak i do polityki społecznej, przy czym należy zauważyć istnienie

bardziej oraz mniej obiektywnych kryteriów istnienia biedy czy stanów do niej zbliżonych. Poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego może być oparte i na systemie opieki społecznej, i na zaradności jednostek; podobnie polityka państwa w tej dziedzinie może koncentrować się na podejmowaniu działań dotyczących konkretnych jednostek i na tworzeniu odpowiednich ram prawnych, edukacyjnych czy ekonomicznych do podejmowania samodzielnych działań przez jednostki.

Polityka przeciwdziałania biedzie musi uwzględniać także zagadnienia **rozwarstwienia społecznego** w dziedzinie dochodów i w dziedzinach z tym zagadnieniem związanych, takich jak edukacja czy dostępność do usług medycznych. Istnienie nadmiernego rozwarstwienia społecznego powoduje nie tylko niepokoje polityczne, ale także zwykle związana jest z istnieniem niesprawiedliwości. Różne ideologie akcentują w kwestii przeciwdziałania biedzie bądź dbanie o powiązanie bogactwa z wysiłkiem czy zdolnościami, bądź likwidowanie zjawiska biedy.

Zjawisko dziedziczenia biedy zwalczane może być poprzez odpowiedni system edukacji, a także poprzez działania związane z rozwojem poszczególnych regionów czy możliwości komunikacyjnych. Należy zauważyć również zjawiska emigracji i imigracji związane z przeciwdziałaniem biedzie, mniej lub bardziej powiązane z realizowaniem konkretnej polityki przez administrację publiczną.

Ściśle powiązane z istnieniem biedy są zagadnienia bezdomności. Problematyka związana ze standardami mieszkaniowymi może być jednakże rozpatrywana dużo szerzej, zarówno w związku z dostępną dla jednostki powierzchnią mieszkaniową, z warunkami panującymi w danym miejscu zamieszkania czy też z dostępnością tzw. drugich domów, służących głównie do wypoczynku. **Polityka przeciwdziałania bezdomności** i złym warunkom mieszkaniowym powinna być jednym z ważnych elementów polityki mieszkaniowej, np. w zakresie budownictwa socjalnego czy nadzoru budowlanego i pomocy w podejmowaniu działań służących rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych, a także elementem pomocy społecznej w zakresie wychodzenia z bezdomności czy zapobieganiu utraty miejsca zamieszkania.

Problemy przeciwdziałania uzależnieniom traktowane być mogą wyłącznie jako element polityki zdrowotnej, jednakże należy zauważać także ich specyfikę, związaną z innymi patologiami społecznymi, takimi jak bieda czy bezdomność. Odnośnie do polityki zdrowotnej w dziedzinie przeciwdziałania uzależnieniom, państwo może stosować tutaj metody związane np. z funkcjonowaniem poradni i szpitalnego leczenia osób poszkodowanych przez substancje uzależniające, jak i wpływać na zmniejszanie szkodliwości dostępnych substancji. Należy pamiętać, że problematyka uzależnień dotyczyć może bardzo wielu zjawisk, tych związanych z przyjmowaniem określonych substancji i tych związanych określonymi zachowaniami, co czasem może mieć wpływ na wybór metody działania, od poradnictwa, poprzez leczenie farmakologiczne, aż po stosowanie zupełnie innych metod, związanych np. z badaniem przyczyn powstawania danego uzależnienia i rozwiązywaniem problemów życiowych jednostki.

Wśród działań prawnych w tej dziedzinie, możliwe jest np. wprowadzanie odpowiednich przepisów dotyczących dostępności poszczególnych środków uzależniających, takich jak alkohol czy narkotyki, czy też ograniczanie możliwości ich publicznego używania. Dostrzegać należy także problematykę egzekwowania takich przepisów. Ustawodawca ma tutaj wybór pomiędzy myśleniem życzeniowym, czyli rozmijaniem się rzeczywistości z wymogami prawnymi, a realistycznym spojrzeniem na rzeczywistość, czyli oparcia polityki przeciwdziałania uzależnieniom na możliwościach ich realizacji przez społeczeństwo.

Od wieków społeczeństwa próbowały zwalczyć poszczególne **nałogi**, odnosząc mniejsze lub większe sukcesy i porażki. Model prohibicji w większości krajów okazuje się nieskuteczny, zaś zbyt duża dostępność środków odurzających powiększa liczbę osób uzależnionych. Prowadząc politykę przeciwdziałania uzależnieniom, administracja powinna mieć na uwadze interesy społeczeństwa i interesy jednostek. Dawanie jednostkom swobody w dziedzinie korzystania z substancji szkodliwych powiększa ich odpowiedzialność, z drugiej strony utrudnia ochronę jednostek słabszych. Odpowiednie prowadzenie polityki w dziedzinie przeciwdziałania uzależnieniom nie kończy się na przyjęciu poszczególnych regulacji, ale także związane jest z wpływaniem na kształtowanie się przyzwyczajeń czy mody.

W systemie kapitalistycznym **bezrobocie** jest jednym z ważniejszych problemów społecznych. Polityka związana z pracą i polityka przeciwdziałania bezrobociu należą do tych zbiorów działań administracji publicznej, które wpływają na spokój społeczny, na budowanie dobrobytu, a także na inne kwestie, takie jak konkurencyjność państwa na arenie międzynarodowej czy procesy demograficzne.

Polityka dotycząca pracy koncentrować może się na takich kwestiach, jak tworzenie potrzebnych miejsc pracy, umożliwianie dostępu do miejsc pracy czy przygotowanie jednostek i grup społecznych do pracy w określonych zawodach. Może również wiązać się z dbaniem o poziom bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwdziałanie wypadkom w pracy i chorobom zawodowym czy odnosić się do dbania o zapewnienie pracownikom odpowiedniej płacy za wykonaną pracę.

Dalekosiężna polityka społeczna w zakresie przeciwdziałania bezrobociu powinna mieć na uwadze przyczyny i skutki istnienia takich zjawisk, jak bezrobocie ukryte, bezrobocie strukturalne czy dbać o odpowiednią skuteczność pośrednictwa pracy czy poradnictwa zawodowego. Administracja publiczna może inicjować także takie działania, jak inkubatory przedsiębiorczości czy organizowanie robót publicznych, a także dbać o tworzenie odpowiednich warunków podatkowych i innych, dla osób chcących prowadzić działalność gospodarczą.

Polityka związana z pracą i bezrobociem może być prowadzona przez system zasiłków i ubezpieczeń, jak również przy pomocy kursów i szkoleń. Problemy pojawiające się na rynku pracy to nie tylko bezrobocie czy brak rąk do pracy, ale także niska wydajność pracy, złe warunki pracy czy skutki pracy i bezrobocia dla innych kwestii społecznych, takich jak rodzina czy zdrowie.

Zjawiska zachodzące na rynku pracy w dużym stopniu związane są także z problematyką czasu wolnego i wypoczynku. Należy też pamiętać o znaczeniu tych zagadnień dla osób uczących się czy dla emerytów. Odpowiednie wykorzystanie czasu wolnego umożliwia podnoszenie kultury społeczeństwa, natomiast braki w tej dziedzinie prowadzą do patologii społecznych.

Problematyka czasu wolnego wiąże się z kwestiami ilości tego czasu, ze sposobem jego spędzania i wieloma innymi zagadnieniami takimi jak koszty związane ze spędzaniem czasu wolnego, stan branży turystycznej i rozrywkowej czy też wpływ czasu wolnego i wypoczynku na stan psychiczny i fizyczny jednostek i grup społecznych. Administracja publiczna może wpływać w pewnym stopniu na stan kultury, np. poprzez dofinansowanie instytucji kultury czy organizowanie imprez masowych. Równie ważne jest tworzenie możliwości uprawiania sportu, turystyki poszczególnym grupom społecznym czy w poszczególnych regionach, jak i umożliwienie aktywności odpowiednim zrzeszeniom. Polityka społeczna dotycząca wypoczynku i czasu wolnego w dużym stopniu kształtować może poziom cywilizacyjny społeczeństwa i może przygotowywać jednostki do efektywniejszego wypełniania swoich zadań.

Polityka dotycząca kultury może być z jednej strony traktowana jako element polityki związanej z problematyką czasu wolnego, a z drugiej strony należy zauważać jej specyfikę. **Kultura** świadczy o rozwoju społeczeństwa, wpływa na psychikę jednostek czy też kształtuje ich wrażliwość, wpływa także na inteligencję i kształtowanie poczucia piękna. Polityka dotycząca kultury może być związana z promowaniem kraju za granicą oraz z umożliwianiem jednostkom samorealizacji i prowadzenia szczęśliwego życia. Należy jednakże zauważyć, że administracja publiczna często skłania się do wspierania konserwatywnych działań kulturalnych, obawiając się krytyki ze strony sztuki nowoczesnej. Mimo iż czasami ostrożność jest w tej dziedzinie wskazana, choćby ze względu na potrzebę szanowania tradycji, to korzystanie z osiągnięć współczesnych artystów może pozytywnie wpływać na poszerzanie horyzontów społeczeństwa i rozsławianie osiągnięć jego członków. Nadmierne ingerowanie w sprawy kultury może przynosić efekty szkodliwe, natomiast brak pomocy władzy wykonawczej w sferze dbania o kulturę wysoką często prowadzi do spłycenia działań kulturalnych. Należy pamiętać, że polityka w sferze kultury to także dbanie o poziom kulturalny administracji, związany nie tylko ze sposobami traktowania klientów czy kulturą działania administracji, ale także z poziomem jej sprawności.

Bardzo ważnym zagadnieniem dla funkcjonowania państwa jest **polityka naukowa**. Działania administracji publicznej mogą koncentrować się na zdobywaniu najlepszych rozwiązań z innych krajów, jak i na wspieraniu krajowej myśli naukowej. Błędnie prowadzona polityka w dziedzinie finansowania nauki czy wdrażania określonych rozwiązań powoduje szereg zapóźnień, a nawet wprowadzania działań szkodliwych.

Problematyka polityki naukowej związana jest z szeregiem zagadnień, których dotyczyć mogą poszczególne działania administracji czy też poszczególne metody i modele działań. Państwo może ingerować w sferę nauki

na poziomie nadawania stopni naukowych czy też zezwalania na prowadzenie poszczególnych badań, jak i na poziomie publikacji czy wdrażania poszczególnych wyników badań. Poziom autonomii uczelni, organizacja instytucji naukowych czy sposoby zatrudniania i awansowania jednostek są elementami polityki naukowej w dużym stopniu kształtującymi poziom nauki w danym kraju. Prowadzenie polityki naukowej może być związane z preferowaniem poszczególnych dziedzin, czy też poszczególnych interdyscyplinarnych projektów; możliwe jest również istnienie wielu innych rozwiązań, takich jak koncentrowanie się wyłącznie na nauczaniu czy walka państwa przeciwko rozwojowi nauki. Polityka naukowa może tworzyć model nauki bardziej lub mniej zintegrowanej ze społeczeństwem, umożliwiający badania naukowe tylko wybranym jednostkom, albo także zachęcający szerokie rzesze społeczne zarówno do poznawania zagadnień popularnonaukowych, do prowadzenia własnych badań i do kooperacji z instytucjami naukowymi.

Należy pamiętać, że polityka administracji powinna opierać się na wielu czynnikach, zarówno takich, jak doświadczenie jednostek czy też instynkt polityczny poszczególnych osób, jednakże równie ważne są dla polityki administracji jej zasady naukowe, zarówno istniejące abstrakcyjnie w sferze teorii, jak i realizowane praktycznie w konkretnych sytuacjach. Polityka dotycząca nauki wpływa na poziom administracji, na jakość życia społeczeństwa oraz na perspektywy rozwojowe wielu sfer działalności człowieka.

Wymienione powyżej poszczególne polityki, należące do szeroko rozumianej polityki społecznej, nie stanowią katalogu zamkniętego, ani nie muszą być zaliczane wyłącznie do polityki społecznej. W praktyce często większe znaczenie na prowadzoną politykę społeczną mają czynniki ekonomiczne niż np. działania prowadzone przez państwo, zaś wiele problemów polityki społecznej rozwiązywanych powinno być w skali międzynarodowej czy ogólnoświatowej. Dostrzeganie możliwości różnego postrzegania i opisywania zagadnień związanych z kształtowaniem społeczeństwa jest jednym z wielu elementów potrzebnych do mądrego jej prowadzenia.

Prowadzenie polityki społecznej powinno uwzględniać jej dalekosiężne cele i skutki oraz powinno umieć rozwiązywać problemy bieżące. Odpowiednie działanie podejmowane w konkretnym przypadku powinno odzwierciedlać różne perspektywy czasowe, zauważać takie względy jak sprawiedliwość czy skuteczność i opierać się na rzeczywistych przesłankach, a nie tylko na myśleniu formalistycznym i życzeniowym.

W polityce społecznej potrzebne jest **współdziałanie** wielu różnych podmiotów administrujących. Wzajemne zwalczanie się poszczególnych podmiotów z jednej strony jest zjawiskiem szkodliwym i nie sprzyjającym maksymalizowaniu efektów, a z drugiej strony pozwala na uwzględnienie różnych punktów widzenia i unikanie działań radykalnych.

Czynnik społeczny może być obecny w prowadzeniu polityki społecznej na różne sposoby. Z jednej strony urzędnik realizując daną politykę czerpie z własnego doświadczenia życiowego i z posiadanej wiedzy, z drugiej strony

działa w ramach ograniczeń prawnych i ekonomicznych. Przekazanie zbyt wielu uprawnień osobom korzystających z pomocy czasem prowadzi do ich rozleniwienia i zniechęca do działań przedsiębiorczych, z kolei brak zauważania potrzeb społecznych poszczególnych grup prowadzi do nierówności społecznych i do konfliktów.

Urzędnik działający w zakresie polityki społecznej musi umieć się wcielać w różne role, zarówno takie, jak rola polityka, rola świadczeniobiorcy pomocy społecznej czy też rola oszusta, osoby niezaradnej czy też rola psychologa, socjologa, prawnika i ekonomisty. Podobnie całość prowadzonej polityki społecznej powinna uwzględniać bardzo różne jej aspekty. Kierowanie się określoną ideologią nie powinno prowadzić do dyskryminacji, a podejmowanie określonych reform powinno oparte być tak na wiedzy naukowej, wyczuciu społecznym, jak i na racjonalnej i obiektywnej dyskusji, szanującej różne poglądy i punkty widzenia.

Literatura

Auleytner J., *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa 2000.

Drążek A., *Repetytorium z wybranych zagadnień polityki społecznej – prezentacja istotnych punktów widzenia*, Białystok 2007.

Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 1999.

Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M., *Polityka społeczna – materiały do studiowania*, Katowice 1998.

Przybyszewski R., *Współczesne standardy zarządzania administracją publiczną w polityce społeczno-ekonomicznej państwa*, Olsztyn 2004.

Rozdział XI - Polityka administracyjna

Polityka administracyjna to całość działań skierowanych wobec podmiotów należących do aparatu władzy wykonawczej. Do polityki administracyjnej należą przede wszystkim działania administracji wobec administracji, jednakże politykę administracyjną prowadzić mogą także podmioty należące do władzy ustawodawczej czy sądowniczej. Polityka administracyjna to kształtowanie administracji, a także przystosowywanie poszczególnych podmiotów do kontaktów z administracją.

Polityka administracyjna może być uznana za część polityki społecznej, jednakże wyodrębniana jest z kilku powodów, np. ze względu na tożsamość podmiotu ją prowadzącego z podmiotem, wobec którego jest ta polityka prowadzona, czy z powodu szczególnego zainteresowania nauki o polityce administracji zagadnieniami dotyczącymi administracji jako całości i poszczególnych jej części. Poza tym warto podkreślić, że polityka administracyjna była – a nawet nadal jest – utożsamiana z polityką administracji w ogóle, a nawet z nauką o polityce administracji. Dla lepszego zaznaczenia różnic między tymi pojęciami potrzebne jest ich zrozumienie i konsekwentne stosowanie, choć z pewnością wielokrotnie jeszcze spotykać się będziemy z ich wymiennym stosowaniem czy też podkreślaniem niewielkiego znaczenia używanego tu nazewnictwa. Zauważmy, że różne poglądy dotyczące istoty polityki administracyjnej mogą mieć dużą wartość, a poza tym w praktyce rozpatrywania konkretnych przypadków decydujące znaczenie ma mądrość jednostki niż używane przez nią nazewnictwo.

Zagadnienie prowadzenia **polityki wobec administracji** tylko w części należy do przedmiotu badań o polityce administracji. Nauka ta bowiem zajmuje się przede wszystkim całokształtem działań prowadzonych przez administrację, stąd interesuje się tylko w ograniczonym stopniu problemami takimi, jak działania przedsiębiorstw czy pojedynczych obywateli wobec administracji, mające na celu wywołanie jak najbardziej pożądanych działań administracji wobec danego podmiotu. Mimo iż zagadnienia te są bardzo istotne dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki, nauka o polityce administracji interesuje się nimi tylko w zakresie mającym znaczenie dla jej skuteczności czy racjonalności, choć patrzenie z punktu widzenia administracji na prowadzoną wobec niej politykę poszczególnych podmiotów powinno uwzględniać także ich potrzeby, choćby ze względu na służebną rolę administracji wobec społeczeństwa. Administracja jednakże musi oceniać legalność, celowość czy nawet uczciwość podmiotów prowadzących wobec niej politykę, stąd również wynika pewne zainteresowanie nauki o polityce administracji działaniami podmiotów do administracji nienależących.

Administracja jest organizacją nastawioną na służenie, zatem polityka administracyjna powinna stawiać sobie za cel główny podnoszenie jakości służenia, czy to poszczególnym jednostkom, dobru ogółu czy dobru państwa. Należy zauważyć istnienie wielu niebezpieczeństw, związanych zarówno z niezrozumieniem głównej funkcji administracji, jak i z celowym wyznaczaniem

jej szkodliwych dla dobra ogółu celów. O ile różne ideologie inaczej opisują relacje między dobrem jednostki a dobrem ogółu i nie zawsze możemy wskazać na rozwiązania umiejące pogodzić interesy poszczególnych grup społecznych, to jednakże większość poglądów jest zgodna w uznawaniu dążenia administracji do zaspokojeniu przede wszystkim własnych potrzeb – bez względu na stan państwa czy potrzeby obywateli – za zjawisko szkodliwe. Polityka administracyjna – niestety – nie zawsze jest prowadzona w celu zapewnienia jak najlepszej jakości usług administracyjnych, lecz czasem za jej cel główny jest uznawane zapewnienie samej administracji jak największej wygody czy też narzucenie jej klientom coraz większej ilości obowiązków. Innym szkodliwym zjawiskiem dotyczącym podmiotów realizujących politykę administracyjną czasem okazuje się przeznaczanie administracji do służenia tylko wybranym grupom społecznym czy ideologiom związanym tylko z partiami posiadającymi władzę. Ponadto, błędnie i nieefektywnie prowadzona polityka administracyjna – choćby ze względu na brak fachowości poszczególnych decydentów – także uznana być powinna za zjawisko patologiczne.

Prowadzenie polityki administracyjnej wiąże się nierozerwalnie z zagadnieniem reform w administracji. Reformy te mogą dotyczyć zarówno zagadnień związanych z kwestiami regulowanymi przez administracyjne prawo ustrojowe, materialne i proceduralne, jak i z szeroko rozumianymi zagadnieniami organizacyjnymi i kadrowymi. Reformy przeprowadzane są najczęściej przy pomocy przepisów, jednakże duże znaczenie mają tutaj także np. kultura, fachowość, technika czy poszczególne działania dotyczące kadr.

Reformy administracji dotyczyć mogą praktycznie każdego jej elementu, możliwych jest także wiele sposobów przeprowadzania reform, czy też wiele punktów widzenia i wiele kryteriów oceny ich celów, przebiegu czy skutków. Niektóre reformy usprawniają administrację, inne powodują wyłącznie jej rozrastanie się. Reformy administracji czasem są pożądane, a czasem tylko niszczą wypracowane i sprawdzone już rozwiązania. Ocena reform jest często subiektywna, dlatego ich kompleksowa analiza powinna być powiązana z merytoryczną dyskusją, jak i z zasięganiem wielu opinii czy korzystaniem z bezstronnych analiz. Kontynuowanie wprowadzanych reform czasem jest podyktowane racjonalnością, a czasem ambicjami i brakiem porównania kosztów rozwiązań nowych i starych. Zaniechanie reform czy też wprowadzanie rozwiązań nowszych, zanim starsze będą mogły się sprawdzić, wynikać może zarówno i ze zmian władzy, i z brakiem cierpliwości administracji czy społeczeństwa.

Reformy mogą wynikać zarówno z potrzeb praktycznych, jak i z pobudek ideologicznych, z konieczności ekonomicznej i z mody. Wprowadzanie reform dotyczących rozwiązań ustrojowych może dotyczyć wielu aspektów funkcjonowania administracji, i obejmować może tak jej całość, jak tylko wybrane fragmenty. Często reformy ustroju administracji związane są z wcielaniem w życie konkretnych rozwiązań teoretycznych, zwykle z powodu przekonania o ich wyższości nad teoriami sprawdzonymi wcześniej. Należy przypomnieć o istnieniu cykli dotyczących wprowadzanych w wielu krajach

reform. Rozwiązanie kiedyś uważane za najlepsze, po jakimś czasie ujawnia w praktyce pewne wady, powodując chęć wprowadzania rozwiązań przeciwnych. Znajomość tej prawidłowości z jednej strony pozwala na spojrzenie z dystansem na reformy, mające dać rozwiązanie wszelkich problemów, a z drugiej strony pozwala przewidywać konieczność dostosowania się do przyszłych zjawisk.

Możemy wskazać np. na reformy wprowadzające większą centralizację albo odwrotnie, dążące do decentralizacji administracji, reformy promujące organy kolegialne czy monokratyczne, wprowadzanie struktur płaskich czy smukłych, ograniczanie czy rozbudowę struktur doradczych oraz np. zmiany dotyczące konkretnych zagadnień, np. podziału terytorialnego, uprawnień poszczególnych organów czy nawet nazewnictwa używanego wobec poszczególnych organów. Mimo iż każde z możliwych rozwiązań zawiera w sobie zalety i wady, to prowadzenie polityki administracyjnej wymaga czasem jednoznacznego wyboru rozwiązań najlepszych dla danej chwili i ich konsekwentnego wprowadzania. Z drugiej strony możliwe jest czasem istnienie rozwiązań pośrednich i kompromisowych, jak i ewolucyjne wdrażanie reform.

Reformowanie administracji zwykle koncentruje się na zagadnieniach ustrojowych, jednakże należy zauważyć szereg ciągle zachodzących przemian dotyczących rozwiązań materialnoprawnych, związanych z treścią działań poszczególnych organów czy też ze sferą działań dozwolonych dla innych podmiotów, zarówno administrujących, jak i będących klientami administracji. Reformy materialnego prawa administracyjnego z jednej strony powodują konieczność ciągłego ich uczenia się przez administrację, a z drugiej strony kształtują obraz administracji i jej otoczenia. Wprowadzanie zmian dotyczących materialnego prawa administracyjnego powinno uwzględniać całościową politykę administracji oraz polityki szczegółowe; należy zatem traktować politykę administracyjną jako fragment polityki administracji i polityki całego państwa, a nie postrzegać jej wyłącznie w oderwaniu od innych zagadnień.

Działania administracji odbywają się przy pomocy wybranych form działania, związanych z funkcjonowaniem poszczególnych procedur. Polityka administracyjna dotycząca **postępowania** administracyjnego związana jest z osiągnięciami w zakresie wiedzy o organizacji, informatyki, jak i cybernetyki, przy czym często dostrzegalny jest pewien konserwatyzm administracji w dziedzinie wykorzystywanych form działania. Potrzeba pewności i trwałości działań państwa z pewnością predestynują administrację do stosowania form sprawdzonych, a z drugiej strony nadmierne zwlekanie z korzystania z rozwiązań wypracowanych choćby przez administrację prywatną do załatwiania konkretnych spraw wywołuje wrażenie niesprawności administracji publicznej, jej nadmiernego biurokratyzmu, a nawet arogancji i innych negatywnych cech. Dlatego też polityka administracyjna w zakresie postępowania administracyjnego powinna być prowadzona przy uwzględnieniu zarówno konieczności działania pewnego i racjonalnego, jak i konieczności prowadzenia dialogu, zachowania pewnej elastyczności, a nawet uznaniowości, przy czym nawet najlepsze rozwiązania wprowadzone tutaj mogą działać prawidłowo dopiero przy uwzględnieniu w polityce

administracyjnej innych elementów, takich jak kadry czy organizacja administracji.

Jakość administracji zależy od bardzo wielu czynników, a poziom kadr możemy zaliczyć do najważniejszych elementów, decydujących i o całościowym obrazie administracji, i o słuszności jej poszczególnych działań. Zagadnienia kadr w administracji z punktu widzenia nauki o polityce administracji dotyczą zarówno kwestii takich, jak rekrutacja urzędników, ich awansowanie czy nagradzanie, jak również np. problematyki osobowości pracowników administracji, ich kształcenia czy wypoczynku.

Prawidłowa **rekrutacja** urzędników związana jest nie tylko z klarownością procedur konkursowych czy fachowością i uczciwością osób decydujących o kadrach, ale także z atrakcyjnością zawodu urzędnika czy z jakością kształcenia w danym kraju. Należy pamiętać, że służba urzędnicza powinna wiązać się zarówno z dumą związaną z pozytywnym wpływaniem na rzeczywistość, jak i z odpowiednim motywowaniem urzędnika do jak najlepszej pracy. Poza indywidualnymi cechami osób przychodzących do pracy w administracji ogromne znaczenie dla prawidłowej pracy urzędów ma kultura administracyjna. Osoba pracowita i zdyscyplinowana, przyjęta do zespołu, w którym dominuje uczucie znudzenia i gdzie pełnienie stanowisk jest wykorzystywane dla osiągnięcia korzyści osobistych a nie dla jak najlepszego służenia krajowi, zwykle nie jest w stanie znacząco oddziałać na sposób załatwiania spraw, lecz sama dostosuje się do panujących niskich standardów. Tworzenie efektywnie działających zespołów powiązane być może z jednoczesnym uwzględnieniem działań dotyczących odpowiedniego obsadzania stanowisk kierowniczych, szkolenia pracowników i rekrutacji osób przedstawiających wysoki poziom merytoryczny i etyczny. Jednakże należy pamiętać, że administracja często za pięknymi hasłami ukrywa działania związane z promowaniem interesów rozmaitych klik, partii czy wyznań religijnych, stąd – mimo że nie istnieją recepty idealne dla każdej sytuacji – konieczne jest tutaj także istnienie prawidłowych mechanizmów kontroli społecznej, mądrości i dobrej woli polityków czy odpowiedniego systemu edukacji, tej dotyczącej urzędników i tej dotyczącej klientów administracji.

Problematyka edukacji urzędników jest zjawiskiem obejmującym zagadnienia zdobywania przez osoby piastujące poszczególne stanowiska wiedzy z bardzo różnych dziedzin i posiadania przez nie umiejętności społecznych i dotyczących odpowiedniego rozeznania w dziedzinach, których dotyczą załatwiane sprawy. **Kształcenie kadr** administracji, korzystając z systemu edukacji istniejącego w danym kraju w ogóle, związane jest także ze szkoleniami przeznaczonymi dla poszczególnych grup urzędników oraz z przekazywaniem wiedzy i umiejętności pomiędzy urzędnikami. Dostrzegać tutaj należy istnienie wielkiej sfery zagadnień nieformalnych, związków towarzyskich czy zależności, również wpływających na atmosferę panującą w urzędzie i w całej administracji, na zmiany kadrowe, czy na powstawanie czynników utrudniających pracę administracji.

Poszczególni urzędnicy – czy to zajmujący szeregowe stanowiska, czy też pełniący funkcje kierownicze – mogą prezentować różny poziom fachowości,

inteligencji, kultury czy zdolności interpersonalnych. Ma to znaczenie dla poziomu sprawności pracy urzędu i dla stanu relacji między urzędnikami a klientami administracji. Polityka administracyjna dotycząca tych zagadnień może być prowadzona tak w formie odpowiedniego obsadzania stanowisk, jak i poprzez szkolenia dotyczące poszczególnych zagadnień. Należy tutaj łączyć wymagania dotyczące sprawności i bezkonfliktowości, jak również dostrzegać potrzebę szkoleń mających na celu likwidowanie braków, szlifowanie posiadanych umiejętności i odświeżanie spojrzenia na własne zadania.

Zagadnienia polityki kadrowej dotyczą także kwestii apolityczności urzędników, ich wizerunku czy odpowiedzialności oraz kwestii związanych z zapewnieniem dbania o higienę umysłową, motywowania do pracy czy ze statusem praktykantów, emerytowanych urzędników czy osób współpracujących z administracją. Konieczne jest kształcenie urzędników w zakresie planowania własnej kariery w sposób odpowiedzialny i racjonalny, w celu dbania o dobro państwa i o dobro własne i swojego otoczenia.

Zagadnienia organizacyjne, związane z realizowaniem polityki administracyjnej, związane są nie tylko z kształtowaniem administracyjnego prawa ustrojowego i proceduralnego, ale dotyczą także także takich kwestii, jak wykorzystywanie wiedzy z dziedziny prakseologii czy kształtowanie modeli komunikacji zarówno w ramach urzędu, jak i pomiędzy poszczególnymi podmiotami administrującymi. Dobra organizacja pracy może być związana z odpowiednim przygotowaniem personelu, z umiejętnym wykorzystaniem potrzebnych technologii czy np. ze sprawnym i rozsądnym podejmowanych działań związanym z treścią, formą i obiegiem dokumentów obecnych w urzędzie.

Prawo ustrojowe jak najbardziej powinno być budowane w oparciu o szeroką i dogłębną wiedzę prakseologiczną, zaś podział na resorty czy tworzenie i likwidowanie urzędów odbywa się w sposób prawidłowy nie tylko w oparciu o instynkt polityczny decydentów, ale i o analizy naukowe, możliwości ekonomiczne czy doświadczenia własne, administracji innych krajów czy administracji prywatnej.

Zagadnienia organizacyjne dotyczące prawa proceduralnego w polityce administracyjnej, obejmują ogólne postępowanie administracyjne i postępowania szczegółowe, postępowanie przed sądami administracyjnymi czy postępowanie wewnątrzadministracyjne w związku z kształtowaniem ich przejrzystości, ekonomiczności, racjonalności czy szybkości. Duże znaczenie dla odpowiedniego funkcjonowania procedur ma zastosowanie bezawaryjnej, sprawnej i bezpiecznej techniki, odpowiedni przepływ informacji czy zapewnienie pracownikowi warunków działania związanych z wysokim poziomem sprawności intelektualnej, zapałem czy brakiem zmęczenia, ale przede wszystkim jakość przepisów i fachowość urzędników.

Administracja jest organizacją, stąd polityka administracyjna związana jest z zagadnieniami organizacyjnymi w sposób trwały. Zastosowanie wiedzy i umiejętności dotyczących sprawnego działania organizacji w administracji z pewnością powiększa jej sprawność czy ekonomiczność. Należy pamiętać o

specyficznych funkcjach administracji, takich jak służenie dobru ogółu, czy też o braku bezpośredniego nastawienia administracji publicznej na zysk, podpowiadających korzystanie z rozwiązań wypracowanych przez nauki organizacyjne w sposób odpowiedni, co jednakże nie powinno być usprawiedliwieniem podejmowania działań nieracjonalnych czy szkodliwych.

Brak świadomie prowadzonej polityki administracyjnej często prowadzi do złej polityki administracyjnej, podobnie jak polityka administracyjna dążąca do zmian za wszelką cenę. Doświadczenie wielu państw pokazuje, że kształtowanie optymalnego modelu administracji łączy ze sobą odwagę w dokonywaniu potrzebnych zmian i szacunek do tradycji i dorobku pokoleń. Istnienie prawidłowej polityki administracyjnej jest ściśle związane z jakością władzy w państwie, z poziomem cywilizacyjnym społeczeństwa i z warunkami kształtującymi rzeczywistość społeczną. Optymalnym rozwiązaniem jest zwykle spełnianie przez poszczególne jednostki powierzonych im zadań – również w zakresie polityki administracyjnej – jednakże nawet ten warunek jest powiązany z wcześniejszą polityką administracyjną, zarówno związaną z kształtowaniem struktur administracji, przekazywaniem poszczególnym podmiotom konkretnych uprawnień czy z działaniami dotyczącymi kadr.

Na skuteczność prowadzonej polityki administracyjnej wpływ ma wiele czynników, np. klimatycznych, ekonomicznych czy kulturowych. Zwykle czynniki kulturowe można uznać za kształtujące zachowania człowieka również w stosunku do innych dziedzin, stąd zwykle to one powinny być najwcześniej uwzględniane podczas prowadzenia polityki administracyjnej. Pozornie bardziej kształtujące rzeczywistość czynniki ekonomiczne i klimatyczne oczywiście muszą być brane pod uwagę przy ocenie celowości poszczególnych działań, jednakże są one kształtowane przez człowieka tylko w sposób wtórny, za pomocą czynników należących do sfery kultury, takich jak nauka, technika czy praca. Odpowiednia synchronizacja działań z zakresu polityki administracyjnej, rozumiana zarówno jako podejmowanie działań w konkretnym czasie, jak i we właściwej kolejności, jest często warunkiem osiągnięcia pożądanych rezultatów.

Kolejnym zjawiskiem związanym z polityką administracyjną jest **uczenie się administracji**. Zagadnienie to dotyczy zarówno korzystania przez administrację z doświadczeń jej pracowników, jak i z naśladowania rozwiązań istniejących w innych krajach. Uczenie się administracji występuje także w przypadku wprowadzania zmian w przepisach, jako element wdrażania nowych technologii, przy zmianach kadrowych, w przypadku stosowania nowych zaleceń naukowych, czy też w sytuacji załatwiania przez administrację spraw nowego typu. Prowadzenie polityki administracyjnej powinno uwzględniać konieczność ciągłego uczenia się administracji, zarówno w formie szkolenia poszczególnych pracowników, całych zespołów, jak i administracji jako całości. Polityka administracyjna w pewnym zakresie może także być prowadzona poprzez edukację podmiotów nienależących do administracji, takich jak studenci kierunku administracja, dziennikarze, czy też wszyscy klienci administracji.

Należy zauważyć istnienie wielu punktów wspólnych, ale i wielu sprzeczności pomiędzy politykami administracyjnymi prowadzonymi przez różne podmioty. Dotyczy to zarówno rządów różnych państw, jak i poszczególnych podmiotów należących do aparatu administracyjnego państwa. Różne podmioty, zarówno współpracujące ze sobą i rywalizujące, wprowadzające rozbieżne rozwiązania czy też koordynujące swoje działania, współtworzą politykę administracyjną danej jednostki organizacyjnej. Szczególnie zauważalne są w tym przypadku zagadnienia władzy i realnego wpływu na rzeczywisty wygląd prowadzonej polityki. Do oceny czy opisu danej polityki administracyjnej potrzebne jest branie pod uwagę przewidzianych przez przepisy procedur i legalnie wyznaczonych podmiotów oraz zjawisk socjologicznych czy psychologicznych, takich jak zwyczaje czy charyzma.

Zmiany zachodzące w administracji związane być mogą tak z konsekwentnie prowadzoną polityką administracyjną, jak i z czynnikami przypadkowymi bądź nieprzewidywanymi przez administrację. Nie każde niedostosowanie administracji do rzeczywistości musi świadczyć o popełnieniu błędów przez podmioty prowadzące politykę administracyjną, jednakże wiele przypadków rozmijania się możliwości administracji ze stawianymi jej wymogami wynika właśnie z niedoskonałej polityki administracyjnej. Poza błędami jednostek w wyznaczaniu celów czy ich realizowaniu zauważyć musimy czynniki ekonomiczne, techniczne czy społeczne warunkujące sytuację administracji nie zawsze w sposób ułatwiający służenie dobru ogółu. Jednakże szukanie wymówek i usprawiedliwianie ciągłych niepowodzeń nie powinno być podstawową metodą prowadzenia polityki administracyjnej. Pamiętając, że administracja kształtuje w pewnym stopniu rzeczywistość, polityka administracyjna powinna – uwzględniając realne możliwości administracji – dbać nie tylko o osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości administracji, ale przede wszystkim o umożliwienie administracji odpowiedniego służenia obywatelom.

Literatura

Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.

O'Neill M., *Coaching dla kadry menedżerskiej – siła i wrażliwość coacha w systemowym podejściu do problemów w zarządzaniu*, Poznań 2005.

Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004.

Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.

Rozdział XII - Polityka zagraniczna

Istnieje wiele możliwych sposobów rozumienia pojęć takich jak państwo czy stosunki międzynarodowe, jednakże przeważa tutaj tradycyjny sposób ich rozumienia, oparty na wzajemnym uznawaniu się państw, prowadzeniu dyplomacji metodami przyjętymi przez społeczność międzynarodową, zgodnie ze zwyczajami wypracowanymi przez wieki praktyki międzynarodowej. Stąd – również posługując się tradycyjnie uznawanymi pojęciami – możemy postrzegać politykę zagraniczną, rozumianą jako szczegółową politykę administracji, w oparciu o dorobek takich dyscyplin naukowych, jak prawo międzynarodowe publiczne czy inne nauki związane z dyplomacją.

Polityka zagraniczna to **całokształt działań** skierowanych poza obszar własnego kraju. Politykę zagraniczną prowadzą przede wszystkim same państwa i one odgrywają w niej podstawową rolę, jednakże należy zauważyć także prowadzenie polityki zagranicznej przez podmioty takie jak przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego czy organizacje międzynarodowe.

Specyfiką stosunków międzynarodowych jest występowanie w nich bardzo **wielu zróżnicowanych podmiotów**, zwykle niepodporządkowanych jednej władzy. Polityka międzynarodowa prowadzona jest między wieloma podmiotami jednocześnie. Utrzymywanie stosunków międzynarodowych z różnymi krajami wiąże się z posiadaniem wyspecjalizowanej służby dyplomatycznej i z koniecznością uwzględniania bardzo wielu elementów dotyczących prowadzonej polityki zagranicznej.

Państwa, rozumiane jako pełnoprawni członkowie społeczności międzynarodowej, odgrywają w polityce zagranicznej podstawową rolę. Należy zauważyć, że podmiotami prowadzącymi politykę zagraniczną w poszczególnych państwach są często organy władzy wykonawczej, chociaż należy tu także dostrzec znaczenie innych podmiotów, związanych np. z władzą ustawodawczą czy z organizacjami społecznymi.

Mimo iż wiele elementów polityki zagranicznej, włącznie z pewną częścią kształtowania wizerunku państwa czy też ze stanem współpracy naukowej, kulturalnej czy gospodarczej, związanych jest z polityką zagraniczną prowadzoną przez niektóre podmioty gospodarcze, instytuty badawcze czy nawet prywatne osoby, to państwo należy uznać za podmiot mający w tych częściach polityki zagranicznej podstawowe znaczenie. Państwo kształtuje ramy polityki zagranicznej, w ramach których inne podmioty mogą prowadzić swoją działalność na polu międzynarodowym.

Polityka zagraniczna może być prowadzona różnymi środkami i mieć różne cele. Poprzez politykę zagraniczną państwo stara się **realizować swoje interesy**. Stawianie celów polityki zagranicznej wynika zwykle z kształtu polityki wewnętrznej państwa, jednakże wiele elementów polityki zagranicznej może wynikać z odpowiednio rozumianej racji stanu czy też z poziomu zawodowego uprawiających politykę zagraniczną dyplomatów. Państwo, realizując swoje interesy, może także dbać o interesy poszczególnych podmiotów, np. swoich

obywateli czy też firm działających za granicą. Realizacja własnych interesów może być także związana z udzielaniem pomocy obywatelom innych państw, czy też ze współpracą z innymi państwami np. w ramach organizacji międzynarodowych.

Interesy danego państwa czasem są sprzeczne z interesami innych państw. Dyplomacja ma za zadanie skuteczną realizację interesów swojego państwa, unikanie niepotrzebnych konfliktów czy też umożliwienie znajdowania rozwiązań kompromisowych. Należy jednakże zauważyć, że również działaniom wojennym – występującym czasem jako środek prowadzenia polityki zagranicznej – powinny zwykle towarzyszyć działania dyplomatyczne, związane np. z traktowaniem jeńców czy ze znajdowaniem sposobów zakończenia wojny.

Interakcje danego państwa z innymi państwami mogą wynikać z przesłanek geograficznych czy kulturowych, mogą być także prowadzone na różne sposoby. Państwo może dbać o stosunki dobrosąsiedzkie z bliskimi terytorialnie państwami, może także rywalizować z nimi o terytoria czy dążyć do ich unicestwienia. Polityka zagraniczna może być prowadzona w sposób idealistyczny, przy wyznaczaniu celów nie zawsze możliwych do osiągnięcia bądź w sposób bardziej realistyczny (tzw. realpolitik), przy uwzględnieniu – nie zawsze sprzyjających – warunków działania. Państwo może dążyć do samowystarczalności, prowadząc politykę izolacjonizmu lub chętnie współpracować z innymi państwami, prowadząc politykę otwartości na świat, a nawet politykę integracyjną.

Państwa mogą starać się zachować neutralność w danych sprawach, lub wykazywać mniejszą lub większą aktywność. Odpowiednia siła oddziaływania poszczególnych państw zależeć może zarówno od ich potencjału gospodarczego czy militarnego, jak i od zręczności w prowadzeniu polityki zagranicznej, od umiejętności poszczególnych dyplomatów, współpracy przedstawicielstw zagranicznych z władzami w kraju, czy też z korzystania z nadarzających się okazji w dziedzinie gospodarki, promocji bądź bezpieczeństwa. Politykę zagraniczną należy postrzegać jako integralną część polityki państwa, jednakże polityka ta wyróżnia się także pewną specyfiką i niezależnością, a polityki zagraniczne różnych państw mogą stosować formy podobne bardziej niż w wielu innych dziedzinach.

Polityka zagraniczna państwa prowadzona może być przez różne podmioty władzy wykonawczej, takie jak głowa państwa, minister spraw zagranicznych, czy poprzez działania ambasadorów i konsulów. Polityka zagraniczna prowadzona jest także czasem przez władzę wykonawczą samorządu terytorialnego, czy też całą sieć innych podmiotów, najczęściej związanych z resortami spraw zagranicznych i obrony narodowej. Stała polityka zagraniczna państwa realizowana jest przede wszystkim przy pomocy takich struktur, jak ambasady czy konsulaty. Ambasador dba przede wszystkim o reprezentowanie państwa w ogólnych sprawach politycznych, zwykle dba o dobre relacje między swoim państwem a państwem w którym przebywa. Konsul zaś zajmuje się sprawami obywateli i osób chcących przyjechać do danego kraju. Państwo może kształtować swoją politykę zagraniczną również przy pomocy działań

innych podmiotów, takich jak instytuty kultury czy ośrodki informacyjne. Wielkie znaczenie ma także instytucja konsula honorowego.

Czasem brak stosunków dyplomatycznych może wynikać np. ze znacznej odległości między krajami, choć obecnie państwa prowadzą politykę zagraniczną wobec bardzo wielu podmiotów. Zerwanie stosunków dyplomatycznych związane może być z odwołaniem przedstawicieli dyplomatycznych, brakiem wzajemnych wizyt czy współpracy w innych sprawach. Przez bojkot rozumieć możemy np. zerwanie kontaktów handlowych z danym państwem czy innym podmiotem. Zarówno zerwanie stosunków dyplomatycznych, bojkot czy stosowanie takich środków, jak noty protestacyjne mogą mieć na celu **wywarcie wpływu** na dane państwo lub wpłynięcie na inne podmioty w kwestii relacji z tymże państwem.

Pojęcie dyplomacji może obejmować wiele dziedzin związanych ze współpracą międzynarodową, stąd wyróżnia się np. dyplomację gospodarczą, handlową, kulturalną czy tzw. dyplomację publiczną. Należy dostrzegać różnice między poszczególnymi tymi pojęciami, ale także zauważać pokrywanie się w pewnym stopniu ich znaczeń. Klasycznie rozumiana dyplomacja, związana z funkcjonowaniem ambasad czy wizytami głów państw, jest ważnym elementem polityki zagranicznej, lecz działania państwa skierowane na zewnątrz zwykle powinny obejmować również bardzo wiele innych działań dyplomatycznych.

Przez **dyplomację gospodarczą** rozumieć możemy działania związane z umocnieniem pozycji państwa w dziedzinie międzynarodowej ekonomii. Dyplomacja gospodarcza może wpływać na zmianę pozycji międzynarodowej państwa w ogóle, może także dążyć do zawierania konkretnych kontraktów, przyciągania inwestorów, turystów czy wdrażania określonych technologii. Dyplomacja gospodarcza często powiązana jest także z prowadzeniem polityki promocyjnej w dziedzinach takich jak kultura czy nauka. Dbanie o wizerunek państwa, o skojarzenia związane z produktami w nim tworzonymi czy z jego obywatelami może także mieć duże znaczenie dla skuteczności polityki gospodarczej, a z drugiej strony odpowiednia polityka gospodarcza może zwiększać możliwości i umacniać państwo w innych dziedzinach, nie tylko z powodu jego bogacenia się, ale także w związku z dużego znaczenia gospodarki dla postrzegania świata.

Dyplomacja – również dyplomacja gospodarcza – czasem ogranicza się do podpisywania formalnych umów i przestrzegania protokołu, jednakże największe skutki wywołują zwykle działania faktyczne, dbanie o wdrażanie realizowanych projektów, czy też konsekwentne przestrzeganie podpisanych umów. Jednakże dyplomacja nierzadko wpada w pułapkę biurokratyzmu, przez co nie tylko zmniejsza się jej skuteczność a zwiększają się koszty, ale także osłabiana jest wówczas pozycja państwa, zaniedbującego działania w ważnych dziedzinach.

O ile dyplomacja gospodarcza może związana być z oceną stanu gospodarki innych państw i dostosowywaniem się do niej własnej polityki zagranicznej, czy też np. z zagadnieniami takimi, jak funkcjonowanie umów międzynarodowych

w dziedzinie gospodarki, jak i organizacji międzynarodowych związanych z międzynarodową wymianą gospodarczą, a zatem z bardzo szerokim spektrum zagadnień związanych z gospodarką, to przez pojęcie dyplomacji handlowej zwykle rozumie się promowanie własnych firm na obcych rynkach. Dyplomacja handlowa może być związana z udziałem w targach, organizowaniem wyjazdów biznesmenów czy współudział w realizacji programów gospodarczych różnych krajów.

Dyplomacja w dziedzinie kultury – inaczej **dyplomacja kulturalna** – może wpływać na kształtowanie wizerunku kraju i na ułatwianie międzynarodowej kariery krajowym twórcom. Dyplomacja kulturalna może być związana z promocją języka, promocją dzieł sztuki czy wymianą informacji, może także być traktowana jako ważny element dyplomacji gospodarczej czy polityki zagranicznej w ogóle. Działania w dziedzinie kultury mogą w niektórych okolicznościach być bardzo skuteczne, wpływając na zachowania poszczególnych osób czy całych społeczeństw w odniesieniu do podmiotów czy produktów z danego kraju.

Zagadnienie dyplomacji publicznej związane jest z kształtowaniem postaw społeczeństw w innych państwach. Związane jest zatem z działaniami na polu kultury, sportu czy promocją poszczególnych produktów, jednakże przede wszystkim zauważa się tu znaczenie informacji. Dyplomacja publiczna może polegać na przekazywaniu opinii publicznej przychylnych danemu państwu wypowiedzi specjalistów, promowanie zjawisk zachodzących w danym państwie czy promocję mediów pochodzących z danego państwa. Związana może być z tłumaczeniem, organizowaniem podróży osób czy też np. współpracą z mediami innych państw.

Dyplomacja, prowadzona czy to przy pomocy wysyłania posłów, posiadania stałych przedstawicielstw, czy to w formie wymiany informacji w drodze korespondencji i rozmów, lub też w formie wymiany kulturalnej, wyjazdów grup osób i promowania produktów, związana jest zwykle z działaniami pokojowymi. Należy zauważyć ścisłe powiązanie wykorzystania środków dyplomatycznych z próbami zapobieżenia działaniom militarnym – zarówno w związku z próbami narzucenia innym państwom swojej woli, jak i w związku z dbaniem o pokojowe i przyjacielskie współistnienie różnych państw.

Przez dyplomację rozumiana jest także sztuka odpowiedniego zachowania, związana z grzecznym, ale stanowczym wysławianiem się, czy też ze zdolnością wychodzenia z sytuacji kryzysowych. Państwo w ramach przygotowań do prowadzenia polityki zagranicznej kształci swoich dyplomatów, a zarazem prowadzi odpowiednią politykę kadrową w sferze dyplomacji. Należy jednakże zauważyć, że poza zawodową kadrą dyplomatyczną, polityką zagraniczną zajmuje się także wiele podmiotów mających również zadania w innych sferach polityki – stąd konieczność istnienia doradców, tłumaczy czy też innych osób, mających pomagać tym podmiotom w prowadzeniu polityki zagranicznej. Możemy mówić zarówno o istnieniu talentu dyplomatycznego, przejawiającego się w umiejętności unikania

i zażegnywania konfliktów, czy też w zdolności przekonywania nawet zajadłych wrogów i w zachowaniu zgodnym ze zwyczajami i odpowiednim do sytuacji, jak i o wiedzy naukowej z dziedziny dyplomacji, podpowiadającej określone zachowania w sytuacjach poszczególnego typu. Dyplomacja korzysta tu z dorobku prawa międzynarodowego publicznego – np. w dziedzinie zawierania traktatów oraz z nauk związanych z negocjowaniem czy przekonywaniem. Jako że dyplomacja towarzyszy także działaniom wojskowym, powinna być ona powiązana również z metodami działania skutecznego i dbania o podstawowe elementy bezpieczeństwa państwa.

Dbanie o bezpieczeństwo państwa jest jednym z najważniejszych celów polityki zagranicznej. Dyplomacja służy osiąganiu tego celu zarówno przez odpowiednie reprezentowanie państwa, jak i przez dbanie o odpowiedni kształt relacji między poszczególnymi państwami. Dyplomacja jest także bardzo ściśle związana z funkcjonowaniem wywiadu i kontrwywiadu, mającymi na celu m.in. zdobywanie informacji tajnych czy wpływaniu na bieg zdarzeń w sposób niejawny.

W polityce zagranicznej państwa zauważalne jest wykorzystywanie symboli państwowych, takich jak flaga czy godło. **Symbolika** służy tworzeniu wizerunku danego państwa i odróżnianiu danego przedstawicielstwa od przedstawicielstw innych państw. W dziedzinie współpracy zagranicznej, dyplomacji czy działalności międzynarodowej wykształciło się wiele zwyczajów i praw, takich jak np. immunitet dyplomatyczny, eksterytorialność, protokół dyplomatyczny, azyl polityczny. Zagadnienia te zwykle oparte są na umowach i konwencjach, czasem opierają się wyłącznie na tradycji. Należy zauważyć, że wiele reguł dyplomatycznych wynika przede wszystkim z chęci zapewnienia działania skutecznego, mimo pozorów dążenia wyłącznie do grzeczności czy bezkonfliktowości.

Prowadzenie wojen z innymi krajami także zaliczyć należy do polityki zagranicznej państwa, podobnie jak wysyłanie wojsk w ramach misji pokojowych, stabilizacyjnych czy okupacyjnych. Polityka zagraniczna niejednokrotnie bezpośrednio oparta jest na potędze wewnętrznej danego państwa, nie tylko w dziedzinie militarnej, ale także naukowej, technicznej czy gospodarczej. Również działania związane z polityką demograficzną nie zawsze związane są wyłącznie z problematyką wewnętrzną.

Na politykę zagraniczną wielu państw wpływ mają także **organizacje międzynarodowe**. Niektóre mają za zadanie dbać głównie o wymianę handlową, inne związane są z ochroną zdrowia czy ze stanem bezpieczeństwa. Państwa w swojej polityce zagranicznej zawierają często sojusze, głównie w dziedzinie militarnej, zauważyć możemy także współpracę międzynarodową określonych grup państw w innych kwestiach, zwykle związanych z istnieniem ich wspólnych interesów w wybranych dziedzinach, wynikających np. z bliskości geograficznej bądź z określonych ideologii.

Prowadzenie polityki zagranicznej niejednokrotnie oparte zostaje o konkretne doktryny, dotyczące spraw ogólnych lub rozwiązywaniu konkretnych problemów. Doktryny takie mogą służyć np. opisowi

wyznaczonych przez dane państwo celów czy też sposobów działania w wybranych kwestiach. Polityka zagraniczna, czy też polityki zagraniczne wielu państw mogą być także realizowane w oparciu o plany, przyjmowane przez organizacje międzynarodowe lub w formie umów międzypaństwowych. Plany takie związane są zwykle z zagadnieniami bezpieczeństwa lub też pomocy poszkodowanej ludności, np. w przypadku wojen czy katastrof naturalnych.

Prowadzenie polityki zagranicznej może być źródłem siły, a braki w tej dziedzinie prowadzą często do utraty przez państwo pozycji w wielu różnych dziedzinach. Polityka zagraniczna państwa może łączyć się przede wszystkim z odpowiednim funkcjonowaniem podmiotów takich jak ambasady czy konsulaty, jednakże zauważyć należy także wielkie znaczenie polityki zagranicznej związanej np. z wymianą młodzieży, promocją kultury czy współpracą międzynarodową organizacji społecznych.

Literatura

Haliżak E., *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, Bydgoszcz – Warszawa 2004.

Kostecki W., *Polityka zagraniczna – teoretyczne podstawy badań*, Warszawa 1988.

Kukułka J., *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003.

Kuźniar R., Szczepanik K., *Polityka zagraniczna RP – 1989–2002*, Warszawa 2006.

Zięba R. (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004.

Rozdział XIII - Polityka gospodarcza

Polityka gospodarcza to całokształt działań administracji w dziedzinie gospodarki. Możemy zauważyć tu działania prowadzone przez wiele podmiotów zaliczanych do administracji publicznej, jak i podmiotów tylko w części pełniących rolę podmiotów administrujących, związanych np. z funkcjonowaniem banków, organizacji zrzeszających i przedsiębiorców, i pracowników, czy instytucji doradczych. Konieczne jest dostrzeganie powiązań łączących politykę gospodarczą z innymi politykami szczegółowymi, choćby takimi jak polityka zagraniczna czy polityka ekologiczna. Pojęcie polityki gospodarczej może odnosić się do działań prowadzonych przy pomocy bardzo wielu środków, związanych z prawodawstwem, wydawaniem aktów administracyjnych i podejmowaniem innych działań przez podmioty administrujące, czy nawet z wymiarem sprawiedliwości. Za politykę gospodarczą uznaje się także dziedzinę należącą do nauk ekonomicznych, opisującą sposoby **oddziaływania państwa na gospodarkę**.

Polityka gospodarcza może być sumą działań przypadkowych i nieprzemyślanych, wynikających z nacisków określonych grup interesu, czy nawet z prób realizacji interesów prywatnych poszczególnych polityków. Może być ona oparta o nierzetelne informacje czy o brak znajomości reguł ekonomicznych, czy też związana być z myśleniem życzeniowym. Z drugiej strony jednak, prowadzenie polityki gospodarczej korzystać może z doświadczeń wielu osób, grup czy państw, z poszczególnych doktryn przynoszących pozytywne rezultaty, czy też ze znajomości sztuki polityki, związanej nie tylko z właściwym wyznaczaniem celów i środków służących ich osiągnięciu, ale także podpowiadającej, jak w rzeczywistości postępować, przy uwzględnieniu zarówno sprzyjających, jak i niekorzystnych zjawisk: społecznych, politycznych czy ekonomicznych.

Polityka gospodarcza może być prowadzona w perspektywie długofalowej, ale może także ograniczać się do działań doraźnych. Czasami konieczne jest zadbanie o ratowanie podstawowych elementów życia społecznego, takich jak bezpieczeństwo czy zdrowie poszczególnych grup społecznych i bezpieczeństwo całości państwa, jednakże często nie do przecenienia jest umiejętność realistycznego, ale i ambitnego budowania planów czy dostrzegania tendencji wieloletnich. Prowadzenie polityki gospodarczej z jednej strony musi uwzględniać zjawiska zachodzące w kraju i za granicą, a z drugiej strony prowadzenie tej polityki może znacząco wpływać na obraz rzeczywistości w dziedzinie gospodarki. Znajomość tendencji, cyklów czy prawidłowości, związanych z zachodzącymi procesami może dyktować określone działania, wykorzystujące nadarzające się okazje lub zmniejszające negatywne efekty pojawiających się problemów, może także umożliwiać przewidywanie przyszłych problemów i możliwości, przez co możliwe jest budowanie strategii związanych np. ze szkoleniem fachowców, inwestowaniem w infrastrukturę, czy rozwojem przemysłu zbrojeniowego. Określone działania z dziedziny polityki gospodarczej powinny być skoordynowane z innymi

działaniami w tej dziedzinie, poza tym każde działanie powinno być przeprowadzane bezbłędnie, na najwyższym możliwym poziomie, przy uwzględnieniu potrzeb, a zarazem możliwości.

W ramach polityki gospodarczej wyróżnić możemy takie jej elementy, jak polityka pieniężna, polityka budżetowa, polityka podatkowa, polityka celna czy też polityka związaną z rozwojem przemysłu i rolnictwa. Skutki polityki gospodarczej dotyczą zarówno bogactwa czy rozwoju gospodarczego kraju, jak i takich zagadnień, jak poziom bezrobocia czy stan środowiska, stąd przy wielu działaniach konieczne jest uwzględnianie powiązań gospodarki z innymi dziedzinami życia. Nie oznacza to jednak, że całość polityki gospodarczej musi bezpośrednio wynikać z określonych nacisków czy uniemożliwiać prowadzenie mądrej działalności w dziedzinie kształtowania realiów gospodarczych. Wręcz przeciwnie, rozsądne uwzględnianie zjawisk związanych z kształtowaniem gospodarki podpowiada optymalne sposoby prowadzenia polityki gospodarczej, czasem związanej z zapewnieniem niektórym podmiotom niezależności, czy nawet z przygotowaniem administracji do podejmowania działań niepopularnych.

Prowadzenie polityki gospodarczej może dążyć do wielu różnych celów, takich jak **powiększanie bogactwa kraju**, podnoszenie poziomu życia ludności czy przemiany gospodarcze związane z wykształceniem, zatrudnieniem czy miejscem zamieszkania ludności, jak również z elementami związanymi z konkretnymi elementami gospodarki, takimi jak wzrost przedsiębiorczości, wzrost gospodarczy, zapewnienie równowagi gospodarczej, dbanie o odpowiedni poziom inflacji czy bezpieczeństwo krajowych producentów i wzmacnianie roli gospodarczej kraju na arenie międzynarodowej. Zauważmy, że polityka gospodarcza może jednak mieć inne cele, takie jak np. bogactwo warstwy rządzącej, służenie określonej ideologii czy nawet niszczenie gospodarcze poszczególnych grup społecznych.

Czym innym jeszcze są faktyczne efekty prowadzenia polityki gospodarczej, które to mogą zarówno być bardzo pozytywne, jak i oceniane negatywnie. Co więcej, dosyć często spotkać się można z krytyką stanu gospodarki czy krytyką polityki prowadzonej przez poszczególne rządy, natomiast chwalenie aktualnego stanu rzeczy czy podejmowanych działań w wielu krajach należy do rzadkości. Z drugiej strony w niektórych kręgach kulturowych, propagujących skromność, rzetelność czy odpowiedzialność, zadowolenie z rzeczywistości jest zjawiskiem częstszym, a poszczególne działania jednostek związane są nie z dostrzeganiem konieczności podejmowania uciążliwej pracy, ale z zadowoleniem ze spełniania obowiązku. Podstawy mentalne czy społeczne kształtują gospodarkę w sposób długofalowy, stąd zauważyć należy nie tylko wpływ polityki gospodarczej na politykę społeczną, ale także wpływ w drugą stronę.

Mobilizowanie ludności do pracy może odbywać się zarówno poprzez przymus i nakładanie na jednostki coraz większych obowiązków, ale także może opierać się na tworzeniu możliwości. Zakładanie racjonalności ekonomicznej jednostki związane jest z jednej strony z brakiem zaufania do niej – np. w związku z prawdopodobnymi próbami unikania płacenia podatków, a

z drugiej strony może być podstawą polityki gospodarczej, np. poprzez tworzenie odpowiednich ulg podatkowych czy innych zachęt finansowych do podejmowania określonych działań. Podmioty kształtujące politykę gospodarczą, pamiętając o wielkim znaczeniu kontekstu społecznego działań administracji, powinny zarówno dbać o odpowiednią sprawiedliwość zjawisk gospodarczych, jak i o konieczność zachęcania jednostek do działań przedsiębiorczych. Poszczególne cele wyznaczane w ramach polityki gospodarczej w związku z polityką społeczną mogą być w pewien sposób sprzeczne, stąd administracja musi niejednokrotnie wskazywać **realistyczne priorytety** podejmowanych działań i kierunki rozwoju gospodarki, przy czym zwykle lepsze jest konsekwentne realizowanie mądrze wskazanych celów, niż rezygnacja z idealistycznych celów nieuwzględniających realiów. Z drugiej strony silna administracja, podejmująca działania odważne, jest w stanie przeprowadzać konieczne reformy, przynoszące w rezultacie pozytywne skutki nawet dla jednostek wobec tych reform niechętnych, zaś działania administracji kierującej się strachem przynoszą zwykle więcej negatywnych rezultatów, niż korzyści, nawet jeśli unika ona przez to części krytyki.

Nie wszystkie instrumenty, związane z prowadzeniem polityki gospodarczej, są w rękach administracji. Nie zawsze jednak jest to zarzut, a całościowo przemyślany system organów konstytucyjnych może dzięki pewnemu ograniczeniu władzy wykonawczej zwiększać przewidywalność i stabilność działań władz państwa. Z drugiej strony polityka administracji w dziedzinie gospodarki musi uwzględniać warunki tworzone przez inne podmioty władzy, stąd nawet odpowiednie wykorzystanie instrumentów dostępnych administracji nie zawsze gwarantuje sukcesy gospodarcze. Jednakże szukanie usprawiedliwień czy krytykowanie innych podmiotów nie powinno być podstawą działań administracji. Uwzględnienie koniunktury gospodarczej w innych państwach, nastrojów panujących w kraju czy wielu innych aktualnych czynników należy zaliczać do warunków, w których administracja ma działać, i które kształtować można tylko w pewnym stopniu.

Jednym z elementów polityki gospodarczej jest kształtowanie **wydatków na administrację**. Oszczędność władzy może stać się wzorcem dla ludności, rozrzutność zaś zmniejsza szacunek do państwa. Brak dbałości o wizerunek instytucji publicznych jednak także może wywoływać negatywne skutki, podobnie jak nieracjonalne finansowanie biurokracji. Postulowane przez Fayola dostrzeganie możliwych sposobów finansowania, znanych z administracji prywatnej, podpowiada istnienie wielu oszczędności i usprawnień, możliwych do zastosowania w administracji publicznej. Aby administracja publiczna była finansowana w sposób optymalny, konieczne jest oparcie jej na fachowości – choćby po to, aby urzędnik był w stanie pracować również w sektorze prywatnym, a z drugiej strony upartyjnienie administracji publicznej jest zjawiskiem, z którym należy walczyć uwzględniając również bardzo wiele innych czynników kulturowych.

Administracja, prowadząc politykę gospodarczą, może kierować się różnymi kryteriami, dotyczącymi np. zróżnicowania rozwoju kraju. Z jednej strony możliwe jest dbanie o równomierny rozwój poszczególnych regionów,

ułatwianie rozwoju podmiotom gospodarczym działającym na terenach mniej rozwiniętych czy też dbanie o rozwój infrastruktury, szkolnictwa czy propagowanie inwestycji w biedniejszych częściach kraju. Z drugiej strony czasem bardziej opłacalne jest umożliwienie bezproblemowego funkcjonowania jednostkom zaradnym i rozwijania terenów, gdzie panują warunki sprzyjające działaniom w dziedzinie gospodarki. Innymi dylematami, przed którymi stoją podmioty kreujące politykę gospodarczą, są np. zagadnienia pożądanych skutków wprowadzanych podatków, stopień ingerowania państwa w gospodarkę czy np. kształtowanie kierunków przemian gospodarki i związanych z nią dziedzin takich jak edukacja czy transport.

Zgodnie z tzw. **krzywą Laffera**, nadmierne podnoszenie podatków nie przynosi efektów w postaci zwiększonych dochodów do budżetu. Racjonalne wydawanie pieniędzy publicznych może pozytywnie wpływać na stosunek ludności do płacenia podatków. Stosowanie ulg podatkowych, dopłat do poszczególnych produkcji czy wprowadzanie form opodatkowania wygodnych dla konkretnych podmiotów również wpływają na działania jednostek w dziedzinach związanych z gospodarką. Wymaganie od jednostki wypełniania zeznań podatkowych czy też dbanie przez państwo o przyszłe emerytury poszczególnych osób również zwykle są rezultatem realizowania poszczególnych doktryn ekonomicznych. Szczególnie ważnym zagadnieniem, podejmowanym przez licznych teoretyków należących do różnych nurtów myśli ekonomicznej i politycznej, jest zagadnienie powiązania podatków z pojęciem sprawiedliwości. Wprowadzanie podatku liniowego premiuje jednostki zaradne, tworząc jednakże w rezultacie znaczne rozwarstwienie społeczeństwa, natomiast liczne progi podatkowe zniechęcają jednostki najbogatsze do działań, z drugiej strony mogą umożliwić godne życie osobom uboższym i ich rodzinom.

Ingerencja państwa w gospodarkę może ograniczać się do zapewnienia podmiotom prywatnym warunków działania, jednak może także np. premiować poszczególne sfery działalności czy też ograniczać działania w dziedzinach związanych z bezpieczeństwem czy ochroną zdrowia. Państwo może powstrzymać się od działań ratujących nierentowne przedsiębiorstwa, lub pomagać poszczególnym podmiotom funkcjonować. Zapewnienie usług ludności w dziedzinach mniej opłacalnych zwykle również jest związane z działaniami administracji publicznej, czy to w formie wspierania podmiotów prywatnych w tych dziedzinach, czy też np. poprzez tworzenie podmiotów finansowanych z budżetu państwa. Istnieje jeszcze wiele zagadnień łączących się ze stopniem ingerowania administracji publicznej w gospodarkę, przy czym poziom tej ingerencji może wynikać zarówno z przyczyn doktrynalnych, jak i z konieczności chwili.

Długofalowa polityka gospodarcza może być związana z kreowaniem nowej rzeczywistości, np. przebudową całych sektorów gospodarki, wprowadzaniem nowych technologii, czy inwestowaniem w dziedziny rokujące szanse rozwoju i konkurencyjności na globalnym rynku. Państwo może dążyć do pełnoprawnego czy nawet dominującego udziału w gospodarce światowej, jak i do samowystarczalności w określonych dziedzinach produkcji.

Polityka gospodarcza nie tylko zauważa, ale także w pewnym stopniu kreuje takie procesy jak urbanizacja, zmiany stylu życia czy rozwój w dziedzinie komunikacji. Reformowanie edukacji również związane być powinno z przyszłym zapotrzebowaniem na jednostki wykształcone w danych dziedzinach, jak i z rozwojem badań związanych z przyszłościowymi wyzwaniami cywilizacyjnymi, w tym również gospodarczymi. Polityka w dziedzinie komunikacji wiąże się zarówno z inwestowaniem w infrastrukturę związaną z przemieszczeniem się jednostek czy przesyłania danych, a także z optymalnym wykorzystaniem tychże dróg komunikacji.

W dziedzinie polityki gospodarczej szczególnie zauważalny jest znany od czasów rzymskich podział na sferę publiczną i prywatną. Poszczególne elementy życia mogą być związane z funkcjonowaniem własności prywatnej i publicznej, podobnie jak konkretne działania gospodarcze mogą wynikać z polityki gospodarczej prowadzonej przez administrację publiczną i przez administrację prywatną. Pojawiające się tutaj zagadnienia dotyczą np. dopuszczalności i kształtu funkcjonowania publicznej i prywatnej służby zdrowia, prywatnych i publicznych służb mundurowych, czy też publicznego i prywatnego transportu. Rozwiązanie tych kwestii inaczej wygląda w poszczególnych systemach ekonomicznych, różnie także może wyglądać dostępność poszczególnych usług.

Na **efektywność gospodarki** ma wpływ wiele czynników, a rezultaty polityki gospodarczej mogą być oceniane na podstawie wielu zjawisk. Ocena taka może być oparta o wskaźniki wzrostu gospodarczego czy też jakości życia, duże znaczenie dla całokształtu naukowej oceny stanu gospodarki ma także stopień jej rozwoju w kontekście istniejących możliwości. Ocena stanu sprawiedliwości poziomu zamożności wiązać się może – podobnie jak w przypadku oceny systemów podatkowych – z różnymi kryteriami, takimi jak proporcjonalność do zaradności jednostek czy też równomierne rozmieszczenie dochodów w społeczeństwie.

Zgodnie z tradycyjnie uwzględnianymi kryteriami, gospodarka może opierać się na wykorzystaniu różnych czynników, takich jak np. praca, zasoby naturalne, kapitał czy też technologia. Czynniki te związane są ze sobą i wpływają na siebie, a kształtowanie – poprzez politykę gospodarczą – stanu poszczególnych czynników, wywiera pewien wpływ również na pozostałe. Z drugiej strony administracja publiczna, chcąc precyzyjnie ingerować w stan gospodarki, musi dostrzegać zjawiska zachodzące w wielu różnych dziedzinach i czasem bezpośrednio oddziaływać na nie.

Omawiając stan rynku pracy, jej jakość czy cenę w danym kraju, należy dostrzegać takie zjawiska, jak fachowość pracowników, ich zaangażowanie, ilość, poziom bezrobocia czy też dyscyplinę i szybkość. Zagadnienia te wiążą się z poziomem wyszkolenia poszczególnych pracowników liniowych, fachowością kadry kierowniczej oraz ze stopniem zgrania zespołu i atmosferą pracującą w środowisku pracy. **Kształtowanie kultury pracy** jest zagadnieniem długotrwałym, związanym zarówno z czynnikami ekonomicznymi, takimi jak płace czy świadczenia socjalne, jak i z czynnikami osobowymi, takimi jak

charyzma kierownika czy umiejętność zainteresowania pracowników poszczególnymi celami.

Zasoby naturalne, obecne w danym kraju, mają duże znaczenie dla funkcjonowania gospodarki, jednakże nie oznacza to determinowania kształtu gospodarki przez dostępne w kraju surowce. Z jednej strony państwa starają się pozyskiwać zasoby naturalne, czy to w drodze wojen, prowadzonej gospodarki rolnej, przemysłowej czy handlu, z drugiej strony braki w zasobach naturalnych mogą stanowić czynnik mobilizujący do kształcenia gospodarki opartej na innych czynnikach, takich jak wiedza czy nowoczesne technologie. Prowadzenie polityki gospodarczej oparte jest o istniejące zasoby naturalne, jednakże możliwość pewnego uniezależniania się od tychże zasobów świadczyć może o wysokim poziomie sprawności tej polityki.

Przez **kapitał** rozumieć możemy zarówno środki finansowe, jak i rzeczowe, takie jak maszyny czy stan infrastruktury. Za niezwykle istotny uznać należy także kapitał ludzki, czyli dostępność pracowników, ich wiedzę i doświadczenie. Podobnie technologia, do której zaliczyć możemy zarówno dostępną wiedzę naukową, istniejącą technikę czy jakość zarządzania, wiąże się w dużym stopniu z czynnikiem ludzkim. Wykorzystanie maszyn zmienia rzeczywistość w dziedzinie gospodarki, podobnie jak wprowadzanie nowych metod zarządzania, czy zmiany ideologiczne. Te wszystkie elementy wpływają na wyznaczanie administracji celów, zarówno w dziedzinie wdrażania określonych rozwiązań, jak i w związku z ich wykorzystaniem.

Znaczenie polityki gospodarczej zależy w dużym stopniu od celów życiowych ludności, od panujących ideologii, czy też od pojawiających się problemów. Istnienie dobrobytu z jednej strony może powodować zajmowanie się przez poszczególne jednostki innymi zagadnieniami, niż tylko zapewnienie przetrwania ekonomicznego, z drugiej strony istnienie bogactwa prowadzi często do jeszcze większego zainteresowania zagadnieniami mnożenia pieniędzy. Wiele kwestii związanych z oceną stanu gospodarki ma charakter subiektywny, a ludzkość zna całe okresy przyzwyczajenia ludności do biedy czy też dominacji zagadnień innych, niż pieniądz. Funkcjonowanie gospodarki ma duży wpływ na życie jednostki, na stan rodzin, miejscowości i całych państw. Gospodarka może być zagadnieniem priorytetowym dla administracji publicznej, a jej stan niejednokrotnie daje rezultaty zarówno w formie trwałego spokoju społecznego, jak i w formie konfliktów. Administracja publiczna, prowadząc politykę gospodarczą, powinna umieć ograniczyć swoje wydatki i dążyć do stworzenia efektywnej gospodarki kraju, co w rezultacie jednak umożliwiłoby administracji skuteczną działalność w wielu innych dziedzinach.

Literatura

Bajan K., *Polityka gospodarcza Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001.
Ćwikliński H. (red.), *Polityka gospodarcza*, Gdańsk 2000.
Stacewicz J., *Polityka gospodarcza*, Warszawa 1998.
Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 1999.

Władyka T. (red.), *Polityka gospodarcza – podręcznik dla studentów kierunków nieekonomicznych*, Warszawa–Kraków 2007.

Rozdział XIV - Polityka ekologiczna

Polityka ekologiczna to całokształt zachowań dotyczących środowiska naturalnego. Polityka ta może być związana z przedsięwzięciami skierowanymi bezpośrednio na kształtowanie przyrody, jak i ujawniać się tylko w związku z działaniami dotyczącymi innych dziedzin. Pojęcie polityki ekologicznej może być określeniem oznaczającym działania podejmowane świadomie; może też i wiązać się z oceną faktycznych metod zajmowania się sprawami środowiska przez władze. Skutki polityki ekologicznej wiązać się mogą zarówno z obrazem stanu natury, jakością wody czy też powietrza, jak i z zagadnieniami ekonomicznymi, np. w związku z przyjmowaniem regulacji nakładających na przemysł obowiązki ograniczania przynoszących dających negatywne skutki dla stanu środowiska.

Historia polityki ekologicznej człowieka wyznacza zarówno okresy, w których z przyrodą toczona była walka o przetrwanie, a duża ilość lasów czy niewielka ilość podróżnych na drogach nie tylko nie były doceniane, ale nawet mogły świadczyć o niskim poziomie rozwoju cywilizacyjnego, jak i okresy znacznej degradacji środowiska i braków podstawowych dóbr takich jak woda czy żywność. Dawne regulacje dotyczące ochrony poszczególnych gatunków ukazują świadomość zagrożeń wynikających z nieprzemyślanego korzystania z przyrody, jednakże w działaniach ludzkości niejednokrotnie zachłanność triumfowała nad rozwagą, co również przynosi negatywne efekty związane ze stanem przyrody. Od obecnych i przyszłych zachowań w dziedzinie ochrony środowiska – do których należy także prowadzenie polityki ekologicznej – zależeć mogą losy przyszłych pokoleń, w tym również ich problemy w dziedzinie dostępności zasobów naturalnych.

Stan środowiska, klimat czy obecność określonych gatunków w pewnej mierze są zależne od człowieka, i właśnie tych wycinków rzeczywistości, na które człowiek może mieć wpływ, dotyczy głównie polityka ekologiczna. Jednakże nawet zjawiska, na które człowiek nie wpływa, są związane z polityką ekologiczną, tak w kontekście ich obserwacji i przystosowywania się człowieka do nich, jak i w dziedzinie uczenia się od przyrody. Obserwacja i poznawanie zjawisk zachodzących w przyrodzie powinny być stałym elementem polityki ekologicznej, kształtującym wszelkie działania w dziedzinie wpływania na środowisko. Dawne i obecne doświadczenia w dziedzinie niszczenia, tworzenia, ochrony poszczególnych gatunków, czy też prób optymalnego wykorzystania przyrody dla człowieka, mogą być cennym źródłem informacji przestrzegających przed ryzykiem nieumiejętnego wpływania na kształt przyrody.

W polityce ekologicznej wyznaczane mogą być różne cele, zarówno dotyczące ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych, sposobów zachowania człowieka wobec przyrody, czy też osiągania pożądanego stanu przyrody. Ludzkość różnie ocenia własną rolę w przyrodzie, czy to uważając się za pana świata, któremu należy podporządkować wszystkie gatunki, pogodę i kształt przestrzeni, czy to pokornie i z zachwytem doceniając potęgę

natury. Stan polityki ekologicznej zmienia się nie tylko w czasie – np. w związku ze stanem techniki, liczbą ludności czy stanem wiedzy na temat klimatu, ale także może być różny w różnych państwach czy w różnych organizacjach, zarówno w związku z poziomem bogactwa i dostrzeganiem problemów ekologicznych, jak i w związku z poglądami poszczególnych osób, kształtujących tę politykę.

Polityka ekologiczna związana jest w dużej mierze z zagadnieniami funkcjonowania szeroko rozumianej **energetyki**, czy to w sferze wykorzystania elektrowni, sposobów korzystania z dostępnej energii czy też promowania określonych metod zasilania urządzeń technicznych. Troska o stan środowiska skłania do wykorzystywania mniej szkodliwych sposobów zdobywania energii, oszczędne korzystanie z dostępnych źródeł energii – zarówno poprzez promowanie określonych zachowań konsumentów czy poprzez stawianie określonych wymogów dostępnym urządzeniom – czy też przy pomocy zastępowania zachowań wywierających negatywne skutki na środowisko zachowaniami nieszkodliwymi.

Należy zauważyć często występującą **sprzeczność** pomiędzy realizowaniem celów polityki gospodarczej i ekologicznej. Dbałość o stan środowiska niejednokrotnie podpowiada zaniechanie podejmowania określonych działań związanych z przemysłem, czy też podejmowania ich przy spełnieniu specjalnych standardów. Władza często stoi przed dylematem pomiędzy działaniami szkodliwymi dla środowiska a – w bliskiej perspektywie – działaniami korzystnymi dla rozwoju gospodarczego czy rozwiązywania problemów społecznych. Dyskusja dotycząca wyboru pomiędzy ekologią a ekonomią często toczy się nie tylko w sferze nauki, ale także w sferze nacisków określonych grup, czy też w sferze osobowości i sposobów postrzegania rzeczywistości.

Polityka ekologiczna powinna być oparta na rzeczowej i głębokiej analizie naukowej, jak i na myśleniu perspektywicznym. Niektóre działania, pozornie mające na celu ochronę przyrody, dają rezultaty szkodliwe dla całych ekosystemów czy też okazują się zgubne w dłuższej perspektywie. Nazywanie określonych produktów czy przedsięwzięć ekologicznymi może służyć jedynie budowaniu sukcesu komercyjnego danego przedsiębiorcy, a nie być związane z troską o środowisko. Człowiek, zdając sobie sprawę z nadal ograniczonej wiedzy na temat funkcjonowania przyrody, może jednakże ograniczać niektóre szkodliwe działania czy też nawet pozytywnie kształtować swoje otoczenie. Zrozumienie zjawisk związanych z zagadnieniami ekologicznymi podpowiada określone rozwiązania w dziedzinach takich jak legislacja, gospodarka, demografia czy rolnictwo. Nie zawsze znajomość optymalnych rozwiązań prowadzi do ich realizacji, jednakże zwykle lepsze jest prowadzenie polityki ekologicznej przy uwzględnieniu dostępnej wiedzy niż podejmowanie radykalnych działań bez uwzględniania informacji o perspektywach wpływu danych rozwiązań na środowisko. Należy jednak pamiętać, że już niejednokrotnie tak działania poparte najbardziej poważnymi badaniami naukowymi, jak i podtrzymywanie zachowań wypracowanych przez tysiąclecia

tradycji w stosunku nowych rozwiązań technicznych, negatywnie wpływały na środowisko. Polityka ekologiczna jest dziedziną trudną i wymagającą wiedzy o środowisku i o oddziaływaniu na nie poszczególnych zjawisk oraz wiedzy o sposobach skutecznego wdrażania potrzebnych rozwiązań.

Z prowadzeniem polityki ekologicznej wiąże się stosowanie wielu zasad, tak traktowanych jako zasady prakseologiczne związane z racjonalnym kształtowaniem środowiska, jak i będących normami prawnymi. Właśnie przepisy prawa są często podstawowym instrumentem prowadzenia polityki ekologicznej. Dla istnienia przepisów nie tylko słusznych, ale także przestrzeganych, potrzebne jest uwzględnienie wielu czynników, takich jak jakość tychże przepisów, poziom edukacyjny i moralny społeczeństwa, siła aparatu państwowego, zamożność obywateli, czy też poczucie odpowiedzialności i zaufanie ludności do władzy. Polityka ekologiczna powinna być związana z odpowiednią polityką tworzenia i stosowania prawa, a także z polityką edukacyjną i gospodarczą, tak aby stosowanie się do koniecznych rozwiązań prawnych było opłacalne i wiązało się z dumą jednostki z czynienia dobra.

Stan środowiska zależy nie tylko od codziennych zachowań poszczególnych obywateli, ale także od stanu przemysłu. Zagadnienia polityki ekologicznej związane są z problematyką **natężenia przemysłu** na danym obszarze, czy też z kwestiami jego oddziaływania na otoczenie. Ograniczenie szkodliwych oddziaływań przemysłu na środowisko może wiązać się z powstrzymywaniem jego rozwoju, jak i ze stosowaniem mniej szkodliwych technologii. Zasada stosowania najlepszej dostępnej technologii nie zawsze oznacza stosowanie technologii nieszkodliwej, jednakże zwykle zmniejsza negatywne skutki działania przemysłu na danym obszarze. Stosowanie rozmaitych filtrów, oczyszczalni czy sposobów wykorzystywania odpadów również w dużym stopniu może przyczyniać się do podnoszenia stanu środowiska.

Duże znaczenie w ochronie środowiska ma także aspekt terytorialny. Dotyczy to np. polityki rozmieszczania poszczególnych przedsiębiorstw, tworzenia obszarów wolnych od określonych przedsięwzięć gospodarczych, polityki transportowej, zagadnień składowania odpadów czy zapobiegania katastrofom ekologicznym i przeciwdziałania ich skutkom. Niektóre działania z dziedziny gospodarki wywołują skutki odczuwalne tylko w najbliższym otoczeniu, np. w związku z występowaniem hałasu czy uciążliwych zapachów; oddziaływanie innych jest zauważalne nawet w znacznej odległości, np. w przypadku przemieszczania się zanieczyszczeń drogami wodnymi czy poprzez promieniowanie. Inne są przy tym sposoby natychmiastowego i długotrwałego działania w związku ze szkodliwym oddziaływaniem o ograniczonym zasięgu niż w związku z oddziaływaniami na znaczne obszary.

Należy pamiętać, że problemy ekologii wiążą się nierozerwalnie z koniecznością współpracy międzynarodowej, zarówno na polu opracowywania i wdrażania mniej szkodliwych technologii, jak i na polu osiągania konkretnych celów ekologicznych. Oddziaływanie przemysłu jednego kraju na środowisko innego kraju może zachęcać do wspólnych przedsięwzięć czy też do

inwestowania w urządzenia ograniczające emisje szkodliwych substancji. Historia pokazuje wiele przykładów walk o dostępne zasoby naturalne, stąd do metod międzynarodowej polityki ekologicznej zaliczyć możemy nie tylko metody związane z rozwiązaniami pokojowymi, polegającymi na wspólnych badaniach naukowych, podpisywaniu porozumień i zobowiązań czy wdrażaniu określonych rozwiązań. Działania człowieka kształtują klimat, zmieniają przyrodę, skład powietrza czy też jakość wód. Wiele problemów ekologicznych może być rozwiązanych wyłącznie przy wykorzystaniu wielu form współpracy podmiotów z całego świata, niektóre zaś wymagają wspólnych działań administracji i wielu innych podmiotów.

Polityka ekologiczna może mieć na celu **racjonalne wykorzystywanie dostępnych zasobów naturalnych**, takich jak kopaliny czy woda. Dotyczyć to może zarówno ograniczania strat związanych np. z transportem czy sposobami wykorzystania danych zasobów oraz ze zmniejszaniem wykorzystania zasobów trudno dostępnych. Najczęściej duży wpływ na konkretne działania w dziedzinie racjonalnego wykorzystywania konkretnych zasobów mają czynniki ekonomiczne, czyli np. cena sprowadzenia danych dóbr do kraju czy też cena ich wydobycia. Działania w dziedzinie racjonalnego wykorzystania określonych dóbr wiążą się czasem także z prowadzeniem określonych kampanii społecznych, dotyczących np. oszczędzania wody, korzystania z mniej szkodliwych dla środowiska środków transportu czy też podejmowania działań związanych z ochroną przyrody.

Czynniki ekonomiczne mają również duży wpływ na zachowania poszczególnych obywateli w dziedzinie ekologii. Wprowadzanie podatków dotyczących korzystania z zasobów natury czy też nakładanie dużych kar finansowych za zanieczyszczanie środowiska może przynosić oczekiwane rezultaty, jeśli dane przepisy są przestrzegane. Niska ich skuteczność, związana np. z ukrywaniem informacji o zanieczyszczaniu środowiska, czy powstawanie dzikich wysypisk śmieci i inne zachowania szkodliwe dla środowiska, mające na celu unikanie ponoszenia określonych kosztów, mogą być w krótkim okresie korzystne dla jednostki, ale dla całego społeczeństwa oraz dla środowiska są zwykle bardzo szkodliwe. Czasem dużo mądrzejsze okazuje się powiązanie kampanii edukacyjnych w dziedzinie ochrony środowiska z zapewnieniem opłacalności zachowań mniej szkodliwych dla środowiska, np. w dziedzinie recyclingu czy dofinansowania wprowadzania określonych technologii, a nawet poszukiwań w dziedzinie rozwiązań korzystnych dla środowiska. Działania takie jednakże muszą być powiązane z rozsądną kontrolą, opartą na wiedzy z dziedzin takich jak prawo, ochrona środowiska czy też psychologia.

Ochrona poszczególnych gatunków, wybranych ekosystemów czy też natury w ogóle może być związana z różnymi formami działania, takimi jak tworzenie obszarów specjalnych (np. parki narodowe), ustalanie ochrony poszczególnych gatunków czy poszczególnych organizmów (np. gatunki chronione, pomniki przyrody). Konieczność ochrony przyrody powinna być uwzględniania przy kształtowaniu takich zagadnień, jak rolnictwo, łowiectwo czy też planowanie przestrzenne. Ochrona przyrody może dotyczyć

określonych zachowań w czasie (np. okresy ochronne dla danego gatunku), przestrzeni (obszary specjalne) czy też polegać na wprowadzaniu wymogów dotyczących określonych gatunków czy zakazów stosowania poszczególnych substancji czy technologii.

Za główne cele ochrony przyrody uznaje się zarówno zapewnienie istnienia poszczególnych gatunków czy stabilności ekosystemów, jak i możliwość odpoczynku, badań naukowych czy piękna krajobrazu. Jako cele wskazywane są również takie zagadnienia, jak zapewnienie różnorodności przyrody, odpowiednia ilość i jej rozmieszczenie, konieczne np. dla zapewnienia właściwej jakości powietrza, wyglądu i klimatu miast czy też dbania o stan mórz, lasów czy innych obszarów, nie tylko ze względów gospodarczych, ale również np. zdrowotnych czy turystycznych. Błędy w polityce ekologicznej powodują często nieodwracalne straty, a rezultaty działań właściwych dostrzegalne są czasem dopiero po wielu latach. Stąd duże znaczenie dla kształtu polityki ekologicznej mają zarówno świadomość ekologiczna społeczeństwa, jak i zdolność przewidywania skutków prowadzonej polityki.

Idea zrównoważonego rozwoju opiera się na dążeniu do racjonalnego i trwałego gospodarowania zasobami przyrodniczymi. Idea ta ma zastosowanie zarówno w skali globalnej, jak i do poszczególnych obszarów. Zważywszy, że niektóre zasoby przyrody są nieodnawialne, inne zaś wymagają określonych warunków dla odtworzenia się w przypadku korzystania z nich np. przez przemysł, dla zapewnienia przetrwania poszczególnym gatunkom czy rozwoju gospodarki bez całkowitego eksploatowania dostępnych dóbr przyrodniczych konieczne jest nie tylko po prostu oszczędne korzystanie z tychże dóbr, ale także stosowanie racjonalnych metod korzystania z nich, np. przy pomocy stosowania płodozmianu, kontrolowania populacji poszczególnych gatunków czy też np. w postaci interwencji np. w formie zalesień.

Podobnie jak w dziedzinie wielu innych polityk szczegółowych, istnieje współzależność pomiędzy skutecznością polityki ekologicznej a stanem edukacji. Dotyczy to zarówno edukacji społeczeństwa w dziedzinie ekologii, ale i poziomu edukacyjnego decydentów, zarówno w dziedzinie ekologii jak i np. w dziedzinie sprawności i skuteczności działania. Edukacja ekologiczna związana jest z poziomem wiedzy naukowej z określonych obszarów, np. biologii, nauk prawnych czy pedagogiki i z umiejętnością oraz z chęcią wykorzystania dostępnej wiedzy w praktyce. Należy przy tym pamiętać, iż stan edukacji ekologicznej związany jest nie tylko z funkcjonowaniem systemu szkolnictwa, ale także ze stanem mediów, oddziaływaniem związków wyznaniowych, czy dostępem do informacji w dziedzinie ekologii.

Polityka ekologiczna jest kształtowana przez wiele podmiotów, takich jak państwo, samorząd, czy też organizacje społeczne i przemysł. Wpływ na poszczególne działania, kształtujące środowisko, nie zawsze ma na celu dobro ogółu, ani nie zawsze przynosi pozytywne efekty – nawet w przypadku działań opartych o dobrą wolę. Odpowiedzialność jednostki za stan środowiska może być mniej lub bardziej zauważalna, podobnie jak w społeczeństwie dominować

mogą postawy mniej lub bardziej korzystne dla środowiska. Znając ograniczenia dostępnych metod oddziaływania, administracja publiczna powinna jednakże w miarę możliwości doceniać istniejące zasoby przyrody i nie zaniedbywać spoczywających na niej obowiązków w tej dziedzinie.

Stan polityki ekologicznej wynika nie tylko ze stanu wiedzy na temat środowiska, ale także związany jest na wiele sposobów z ustrojem politycznym, gospodarczym czy z poziomem zaufania pomiędzy poszczególnymi jednostkami czy organizacjami. Współpraca w dziedzinie polityki ekologicznej pomiędzy wieloma podmiotami oparta być powinna na dalekowzrocznym dostrzeganiu potrzeby zapewnienia ludzkości odpowiedniej jakości i ilości żywności, wody czy powietrza, pięknego krajobrazu i jakości życia, czy też w ogóle przetrwania gatunku. Zauważając szerszy kontekst istnienia człowieka w przyrodzie, podmioty kształtujące politykę ekologiczną powinny mieć na uwadze konkretne zachowania, mające wpływ na środowisko i na stan całego świata.

Literatura

Czaja S., Fiedor B. (red.), *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*, Wrocław 1999.

Czaja S. (red.), *Polityka ekologiczna w okresie transformacji gospodarczej w Polsce*, Wrocław 1994.

Szulczewska B., *Polityka ekologiczna w gospodarce miejskiej – poradnik dla samorządów*, Warszawa 1992.

Rozdział XV - Polityka rządu

Pojęcie rządu utożsamiane jest czasem z pojęciem władzy państwowej. Rząd – w doktrynie polskiej – jako pojęcie zwykle używane jest równoważnie z pojęciem Rady Ministrów – w literaturze innych państw czasami oznaczać może całość władz publicznych, federalnych bądź centralnych, czy to z uwzględnieniem głowy państwa czy administracji lokalnej. Podobnie sytuacyjna teoria państwa może wskazywać na wiele podobieństw pomiędzy władzą istniejącą w różnych organizacjach. Wieloznaczność pojęcia rządu jednakże możemy ograniczyć, wskazując na podmioty, których to pojęcie ma w konkretnym przypadku dotyczyć. Wskazać możemy zatem przede wszystkim na rząd rozumiany jako Rada Ministrów z pierwszym ministrem, czyli Premierem na czele, czy na rząd w znaczeniu szerszym, obejmującym wszystkie najważniejsze organy centralnej władzy wykonawczej.

Funkcje reprezentacyjne dotyczące ciągłości władzy, wręczania odznaczeń, stosunków międzynarodowych, związane są z pojęciem głowy państwa. Za głowę państwa uważa się podmiot stojący na czele państwa. Zwykle głową państwa jest prezydent lub monarcha, choć w niektórych systemach możemy zauważyć także inne rozwiązania. Możliwe jest pełnienie przez głowę państwa roli szefa rządu, w wielu systemach jednakże te dwie funkcje są od siebie rozdzielone. Poza funkcją reprezentacyjną, głowa państwa, nawet niebędąca szefem rządu, pełnić może także ważną faktyczną rolę w kształtowaniu polityki państwa. Dotyczyć to może nie tylko np. możliwości stosowania weta czy udziału w kontroli konstytucyjności ustaw, ale także np. pełnienia funkcji arbitra, wpływu na politykę kadrową czy oddziaływania na opinię publiczną.

Możliwe jest dokonanie opisu polityk prowadzonych przez bardzo wiele różnych podmiotów administrujących, jednakże zastosowanie typizacji opartej na pewnych uproszczeniach może okazać się celowe, jeśli chcemy analizować ogólne prawidłowości dotyczące polityki administracji, a nie tylko aktualną treść prawa ustrojowego. Zatem celowe jest tu zajęcie postawy oderwanej w pewnym stopniu od konkretnych przykładów polityki rządu, w celu dokonania choćby ogólnej analizy polityki władzy centralnej.

Struktura podmiotów administrujących na szczeblu centralnym nie zawsze jest klarowna, poza tym praktyczne znaczenie poszczególnych podmiotów zależy od wielu czynników pozaprawnych, takich jak osobowości piastunów poszczególnych stanowisk, układ sił politycznych w parlamencie, dostępne środki, czy też jakość kadr kancelarii bądź urzędów obsługujących dany podmiot.

W systemie rządów prawa, poszczególne podmioty administracji centralnej w przepisach mają wskazane swoje zadania oraz formy ich realizacji. System prawa zwyczajowego czy też systemy występujące w czasach przełomów, jak i np. pojawianie się silnych osobowości politycznych, umożliwiają opieranie podziału zadań poszczególnych organów na innych niż prawo pisane podstawach, co więcej, przepisy prawa ustrojowego w mniejszym lub

większym stopniu są przestrzegane, stąd badając ustrój i funkcjonowanie administracji rządowej, kierować się należy nie tylko brzmieniem przepisów, ale także zagadnieniami socjologicznymi czy też faktycznym stanem wykonywania ustaw.

Nazewnictwo wykorzystywane do opisu administracji rządowej jest różne w poszczególnych językach, choć możemy zauważyć np. w językach europejskich sięganie po korzenie łacińskie wielu nazw podmiotów, choć dostrzegać należy także różnice w postrzeganiu tych samych lub podobnych nazw w różnych miejscach i czasach. Nazwy takie jak urząd, organ, inspekcja czy służba zwykle mają wskazywać na specyfikę danego podmiotu. Niektóre nazwy są używane tylko w doktrynie, inne są zawarte w przepisach, poza tym niektóre podmioty określane są przy pomocy nazw zwyczajowych czy potocznych.

System **rządu centralnego**, rządu federalnego czy np. system podległy monarsze może wykorzystywać różne rozwiązania organizacyjne, oparte np. na konkretnych poleceniach czy delegowaniu uprawnień. Zwykle struktura administracji centralnej jest zbudowana hierarchicznie, przy czym sprawy uważane za najważniejsze są załatwiane przez podmioty zajmujące wysokie stanowiska w tejże hierarchii. Poszczególnym podmiotom mogą podlegać różne jednostki organizacyjne, a pomiędzy różnymi podmiotami mogą występować zależności np. dotyczące doradztwa, kierownictwa czy zagadnień kadrowych.

Należy wskazać na wykonywanie zadań administracji rządowej przez różne podmioty, takie jak Rada Ministrów, poszczególni ministrowie, centralne organy administracji publicznej niewchodzące w skład Rady Ministrów, jednostki budżetowe, fundusze, fundacje, inne osoby prawne czy osoby prywatne. Podmioty te mogą działać na podstawie konstytucji, ustaw, statutów czy regulaminów, jak i na podstawie poleceń, zwyczajów czy bez wyraźnego wskazania podstawy działania.

Przekazanie pewnych kompetencji namiestnikom czy też przedstawicielom rządu w terenie wiąże się zarówno z ogólną tendencją do przekazywania części mniej ważnych spraw podmiotom podległym danemu organowi, jak i z prawidłowościami związanymi z istnieniem podziału terytorialnego, czyli celowością zajmowania się przez dany podmiot częścią terytorium państwa. Zauważyć jednak należy, że możliwe jest istnienie administracji wieloszczeblowej, opartej na trwałym podziale terytorium państwa, dotyczącym właściwości rzeczowej, a także administracji nastawionej na załatwianie konkretnych spraw wskazanych w formie pojedynczego upoważnienia czy polecenia.

Możemy wskazać na istnienie administracji zespolonej, podległej przedstawicielowi rządu w terenie, jak i administracji niezespolonej, podlegającej poszczególnym organom administracji centralnej. Poszczególne rozwiązania zwykle wynikają z chęci usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej, mogą być także związane z koniecznością zajmowania się danych podmiotów specjalistycznymi problemami, np. ściśle powiązanymi z działaniami danego ministra.

Należy zauważyć duże znaczenie **służb mundurowych** dla zapewnienia funkcjonowania państwa, w czasie pokoju i w czasie wojny. Podporządkowanie służb mundurowych organowi władzy centralnej jest rozwiązaniem przeważającym na świecie, chociaż zauważyć możemy zarówno możliwość istnienia służb mundurowych podległych organom samorządu, prywatnych straży, jak i zjawisko podporządkowania władzy cywilnej wojsku.

Siła administracji rządowej zależy od wielu czynników. Skuteczność jej działań może być związana z osobowością lidera rządu, z fachowością czy zaangażowaniem kadr administracji rządowej, nastawienia społeczeństwa do rządu, z sensownością struktur administracji rządowej, jak i z jej zadaniami. W rozmaitych systemach różnie wyglądają zarówno rola rządu, sposoby jego działania, jak i sposoby komunikowania się ze społeczeństwem. Poszczególne systemy rządzenia podkreślają znaczenie wielu różnych elementów funkcjonowania państwa. Znaczenie dla całościowego obrazu polityki rządu mają nie tylko działania rady ministrów czy głowy państwa, ale także np. działania mediów publicznych.

Polityka rządu może prowadzić do przeprowadzenia ważnych i dalekosiężnych reform, chociaż może także polegać wyłącznie na zajmowaniu się bieżącymi sprawami. Dbanie o wizerunek rządu może iść w parze z faktycznymi działaniami dążącymi do budowy sprawnego czy bezpiecznego państwa, a także dobrobytu społeczeństwa, może także być dla rządu priorytetem. Dla funkcjonowania rządu i dla priorytetów kreowanej przez niego polityki duże znaczenie ma rola takich pojęć, jak racja stanu, czy zagadnienie poparcia dla rządu.

Pojęcie dobra ogółu czy też **racji stanu** powinno towarzyszyć działaniom rządu, i nim właśnie rząd powinien się kierować. Należy oczywiście pamiętać o rozbieżnościach – związanych tak z poglądami na optymalny stan państwa czy z rolą rządu, jak i z dobrą wolą rządzących – mających wpływ na kształtowanie spraw państwa. Istnienie poparcia społecznego czy też poparcia określonych grup społecznych, mediów, organizacji czy kapitału dla danego rządu może także wpływać zarówno na skuteczność prowadzonej przez niego polityki, jak i na jej kształt. Rząd, uwzględniając okoliczności i własne możliwości, czasem jest zmuszony do ustępstw i dążenia do celów wyznaczonych przez inne podmioty, czasem zaś wybiera drogę konfrontacji i forsowania wybranych rozwiązań. Należy jednakże zauważyć, że w wielu kwestiach związanych z politycznym życiem państwa to właśnie polityka rządu staje się odniesieniem czy wzorcem dla wielu innych podmiotów.

System konstytucyjny może przewidywać także funkcjonowanie takich podmiotów, jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy rzecznicy zajmujący się szczegółowo wyznaczonymi problemami obywateli czy też sprawami poszczególnych grup społecznych. Wzorowany na modelu szwedzkim, ombudsman niejednokrotnie jest cennym uzupełnieniem systemu administracji rządowej, umożliwiającym ochronę interesów jednostek najsłabszych czy też dbanie o klimat przestrzegania praw gwarantowanych przez przepisy. Podmioty takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich kształtują pewien element

polityki państwa, ale przede wszystkim wpływają na politykę innych podmiotów administrujących.

Należy zauważyć istnienie bardzo wielu podmiotów, służących nie tylko jako ciała doradcze czy zbierające informacje dla rządu, ale także mających pewien zakres władzy i niezależności. Możemy tu wskazać podmioty, zwykle podległe Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów lub poszczególnym ministrom, związane z badaniem opinii publicznej, statystyką czy nawet kształceniem kadr administracji i nauką, jak również ze sprawami finansów, rozwoju infrastruktury, bibliotek, wydawnictw czy sprawami bezpieczeństwa. Kształtowanie stopnia zależności takich podmiotów również należy do polityki rządu, a stopień wpływania na działanie poszczególnych jednostek może wyglądać bardzo różnie i różnie być oceniany.

Rząd działać może przy pomocy poszczególnych decyzji czy też poprzez kierowanie do parlamentu projektów ustaw. Posługiwanie się odpowiednimi formami działania administracji przez rząd powinno uwzględniać zarówno kryteria legalności czy ekonomiczności, jak i zagadnienia prakseologiczne, takie jak szybkość czy skuteczność. Wiele rodzajów spraw, regulowanych przy pomocy dekretów czy rozporządzeń poszczególnych organów władzy wykonawczej, należy do bardzo ważnych zagadnień dla funkcjonowania gospodarki czy dla poszczególnych obywateli. Niezwykle ważne są także zagadnienia postępowania wewnątrz administracji, kreowania jej ustroju, organizacji oraz odpowiednia polityka kadrowa, związane nie tylko z działaniami Prezesa Rady Ministrów czy ministra właściwego do spraw administracji, ale wielu różnych podmiotów.

Należy zauważyć zarówno prowadzenie przez rząd polityki w wielu różnych dziedzinach, jak i szeroko rozumianą rolę rządu w sferze polityki administracyjnej. Dotyczy to polityki kadrowej rządu – zarówno w sferze stabilności kadr czy też rewolucji kadrowych, upartyjnienia kadr administracji bądź też tworzenia autentycznej służby cywilnej, jak i procesu formowania gabinetu czy wybierania głowy państwa – tak z punktu widzenia nauki prawa konstytucyjnego, jak i przy uwzględnieniu zagadnień socjologicznych.

Dla kształtowania polityki rządu duże znaczenie ma jego otoczenie, związane zarówno z umożliwianiem rządowi przeprowadzania poszczególnych działań, pokazywaniem alternatyw czy dążeniem do podnoszenia jakości rządzenia, jak i z chęcią blokowania wszelkich działań rządu czy też z niezdolnością do jakichkolwiek zmian czy wysiłku. Przez otoczenie rządu należy tutaj rozumieć zarówno inne podmioty uczestniczące w dialogu publicznym – poszczególne organy samorządów, organizacji społecznych, grupy obywateli – jak również czynniki takie, jak przepisy, tradycje, zwyczaje, klimat, stan gospodarki czy otoczenie międzynarodowe.

Problematyka ciągłości polityki rządu w skali długookresowej może być związana ze sprawowaniem rządów przez jedną osobę czy dynastię, z funkcjonowaniem gabinetów formowanych przez daną partię – przy zachowaniu pewnej ciągłości na najwyższych stanowiskach oraz z realizowaniem ogólnie przyjętych celów związanych np. z polityką zagraniczną czy gospodarczą, mimo zmian dotyczących wyników wyborów czy bieżącej

sytuacji politycznej. Zmiany w polityce rządu mogą być związane tak z wycofywaniem się z nieudanych reform, wskazywaniem innych priorytetów czy dostrzeganiem nowych możliwości, jak i z przegraną w wyborach partii stanowiących zaplecze polityczne danego rządu czy też ze zjawiskiem znużenia władzą.

Reformy wdrażane w ramach polityki rządu powinny być przeprowadzane zgodnie z cyklem organizacyjnym, przy uwzględnieniu wszystkich istotnych informacji i odpowiedniej ich analizie, a także przy zachowaniu trzeźwości i spokoju, niezbędnych do podejmowania działań skutecznych i precyzyjnych. Umiejętność analizy sytuacji, a także pewna odwaga we wprowadzaniu koniecznych zmian zwykle potrzebne są rządowi chcącemu poprawiać stan państwa, z drugiej strony przekonanie o własnej nieomylności i brak chęci czy zdolności wysłuchiwania różnych poglądów prowadzą zwykle do wprowadzania rozwiązań szkodliwych dla ogółu. Wyznaczanie celów reform wdrażanych przez dany rząd może jednakże wynikać z obietnic przedwyborczych lub też być związane z chęcią pokazywania dużej aktywności, przeprowadzaniem „reform dla reform" czy też z potępianiem wszystkich działań poprzedników.

Polityka rządu może opierać się na fachowej działalności w poszczególnych dziedzinach, np. związanej z obsadzaniem ważnych stanowisk specjalistami, umiejącymi porozumiewać się z przedstawicielami danego środowiska, jak i być oparta na realizowaniu celów wyznaczonych ideologicznie, przy mniejszej elastyczności czy mniejszej chęci uwzględniania opinii poszczególnych grup społecznych. Zarówno służenie interesom konkretnych grup, jak i nieuwzględnianie głosów pochodzących z różnych środowisk, mogą być przyczynami porażek, ale i sposobem na odnoszenie sukcesów. Uwzględnienie opinii grup zawodowych patrzących bardzo subiektywnie na zagadnienia ogólne może przyczynić się do przyjmowania rozwiązań niesprawiedliwych, zaś brak dostrzegania potrzeb konkretnych grup może prowadzić do rozwiązań zbyt prostych i uniemożliwiających kształcenie wyspecjalizowanego społeczeństwa. Rząd, realizując politykę w poszczególnych dziedzinach, musi zatem mądrze, w oparciu o rzetelną wiedzę i instynkt, odpowiednio działać w poszczególnych przypadkach.

Prowadzenie polityki w jednej dziedzinie w określony sposób może prowadzić do żądań podobnego traktowania czy podobnego rozwiązywania problemów dotyczących innych zagadnień. Działania prowadzone przez różne podmioty powinny być w miarę możliwości skoordynowane. Koordynacja taka wynika nie tylko z potrzeby podobnego traktowania poszczególnych grup społecznych czy z chęci działania konsekwentnego w ramach jednolitej polityki rządu, ale także może zwiększać ekonomiczność, a nawet skuteczność danych działań.

Z drugiej strony należy pamiętać o potrzebie **wzajemnej kontroli** poszczególnych podmiotów administrujących oraz o potrzebie istnienia kontroli społecznej. Wyznaczenie jednego tylko celu polityki rządu może prowadzić do pominięcia wielu innych problemów, czy też do reprezentowania wyłącznie interesów jednej grupy, czy to majątkowej, czy to politycznej,

narodowościowej czy innej. Brak kontroli społecznej nad rządem prowadzi czasem do absolutyzacji władzy rządowej, z drugiej strony zaś nadmierne ograniczanie roli rządu prowadzi do anarchii i braku sprawnych działań. Mimo iż to administracja rządowa ma służyć społeczeństwu, to często rząd potrzebuje wielkiej pomocy ze strony obywateli, aby ważne i trudne działania związane z dobrem państwa były realizowane.

Dla istnienia odpowiedniej polityki rządu konieczna jest **edukacja** zarówno funkcjonariuszy publicznych różnych szczebli, odpowiednia polityka awansów i dymisji, umiejętność przewidywania przyszłych działań i odpowiedniego reagowania na pojawiające się kryzysy i wyzwania, czy też optymalnego wykorzystywania pojawiających się szans i możliwości, ale także odpowiednia edukacja obywateli, ich poszczególnych grup i spełnianie obowiązków przez wiele innych podmiotów, związanych z funkcjonowaniem rządu, organizacji społecznych czy też samorządu.

Rząd uczący się zarówno dzięki obserwowaniu zjawisk zachodzących w ramach społeczeństwa, gospodarki czy na arenie międzynarodowej, jak i korzystający z doświadczeń własnych i z doświadczeń poprzedników, może podnosić poziom swojej fachowości, jednakże czasem może dążyć także do powiększania własnej roli czy do oszukiwania partnerów politycznych. Styl rządzenia, związany zarówno z osobowościami liderów, jak i z kulturą polityczną całego społeczeństwa, niejednokrotnie kształtuje stan państwa, kreując wzorce, ale i wywołując reakcje opozycji. Przeprowadzanie konsultacji ze społeczeństwem może być niezbędnym elementem budowania sprawnej polityki rządu, może także wpływać na poczucie obowiązku u obywateli. Uwzględnianie interesu ogółu przez jednostkę i interesu jednostki przez ogół zbliżają politykę rządu do perspektywy polityki samorządu, a nawet do postaw filozoficznych związanych nierzadko z utopiami społecznymi. Jednakże demokratyczność polityki rządu może – dzięki odpowiedniemu poziomowi moralnemu, intelektualnemu czy fachowemu społeczeństwa – prowadzić do służenia dobru ogółu.

Literatura

Gruszczak A., *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków 2000.
Grzybowski M., *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich*, Kraków 2001.
Grzybowski M., *Rząd w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1980.
Lau E. (red.), *Rząd przyszłości*, Warszawa 2002.

Rozdział XVI - Polityka samorządu

Wyodrębnienie polityki prowadzonej przez samorząd nie oznacza całkowitej odmienności samorządu od takich podmiotów jak państwo czy organizacje społeczne, uwzględnia natomiast swoistą cechę samorządności, jaką jest udział we władzy publicznej. Jednakże nie zawsze kryterium to dostatecznie czytelnie wskazuje na różnice między poszczególnymi podmiotami, uznawanymi za samorządy bądź nie, stąd należy dopuszczać tu pewną sferę umowności, a także uznawać za samorządy te organizacje, które – wykazując pewne cechy zarówno klasycznie wyróżnianych państw, jak i typowych organizacji społecznych – wykorzystują ideę samorządności.

Koncepcja samorządności opiera się na dopuszczeniu istnienia w ramach państwa organizacji od państwa w części niezależnych, dysponujących pewnymi elementami władztwa. Samorządność może wiązać się z braniem odpowiedzialności za sprawy lokalne czy też sprawy poszczególnych grup społecznych, może także być traktowana jako przygotowanie do udziału w rządzeniu państwem. Przynależność do samorządu może być dobrowolna lub przymusowa i wiązać się może z różnymi przywilejami i obowiązkami. Polityka prowadzona przez samorząd czasem jest sprzeczna z poszczególnymi celami polityki państwa, jednakże zwykle ogólny wymiar polityki samorządu jest zgodny z podstawowymi założeniami ustrojowymi państwa, zakładającego lepszą znajomość spraw o ograniczonym zasięgu przez jednostki bezpośrednio z nimi związane i samodzielnie kształtujące dany wycinek rzeczywistości. Dopuszczenie idei samorządności do udziału w tworzeniu polityki zatem skierowuje wobec poszczególnych jednostek i ich grup określone oczekiwania, przy jednoczesnym przekazaniu im pewnej niezależności.

Możemy wskazać na kilka głównych rodzajów samorządu, takich jak samorząd uczniowski czy studencki, samorządy pracownicze czy zawodowe i wreszcie samorząd terytorialny. Określenie danych podmiotów jako samorządy podpowiada zwykle, iż działają one w ramach większych organizacji, czy też podkreśla znaczenie dbania ich członków o własne sprawy. Idea samorządności oczywiście nie wyklucza uwzględniania w działalności poszczególnych organizacji dobra ogółu czy możliwości dbania o interesy podmiotów innych niż samorząd, jednakże swoboda działania samorządu ma na celu zwykle umożliwienie wykorzystania potencjału istniejącego w danej grupie czy też powiązanie możliwości tworzenia jak najlepszych dla danej grupy warunków z pewnym zakresem odpowiedzialności.

Samorządność oznacza zwykle przekazanie konkretnemu zrzeszeniu wybranych zadań z zakresu administracji publicznej. Skutki działań samorządu powinny dotyczyć przede wszystkim właśnie członków tego zrzeszenia. Działania samorządu mogą być skierowane na zewnątrz, czy to wobec podmiotów prywatnych, wobec państwa, czy wobec innych samorządów, jednakże nie do przecenienia powinna być tutaj organizatorska rola samorządu, dotycząca tworzenia optymalnych rozwiązań dla danej grupy.

Nadmierny wpływ polityki państwa na samorząd, odczuwanie zmian np. w polityce kadrowej samorządu w związku ze zmianami na krajowej scenie politycznej czy nominowanie na stanowiska samorządowe osób posłusznych wyłącznie władzy centralnej jest zwykle traktowane jako wypaczenie idei samorządu. Z drugiej strony niechęć samorządu do państwa czy też kreowanie polityki mającej za zadanie głównie przeszkadzanie działalności innych podmiotów także świadczy o złym pojmowaniu pojęcia samorządu. Umiejętność znajdowania wspólnego języka pomiędzy różnymi podmiotami, podejście pojednawcze i kształtowanie rozwiązań akceptowalnych dla wielu jednostek świadczy o talencie samorządowym, podobnie jak obowiązkowość i zdolność do mądrego stawiania czoła wyzwaniom.

Należy zauważyć, że faktyczne stosunki pomiędzy samorządem a poszczególnymi ludźmi mogą wyglądać bardzo różnie, od rzeczywistego współdziałania w samoorganizowaniu się lokalnych grup czy danych społeczności, aż po niechęć i nieufność, wyobcowanie i traktowanie osób mających kontakt z samorządem jako niechcianych petentów. Wielkie znaczenie mają tutaj czynniki osobowościowe, a także kultura społeczeństwa. Kształtowanie postaw samorządowych może być związane z procesem wychowania, edukacją czy też z praktycznym udziałem w organizacjach, w tym samorządach różnego typu.

Dla polityki samorządowej duże znaczenie mogą mieć autorytety, działające w środowisku danego samorządu. Czym innym jest wpływ autorytetów nienależących do danego samorządu, lecz wpływających na jego politykę z pozycji zewnętrznych. Poszczególne jednostki mogą być cenione – zgodnie z weberowskimi wskazaniami – ze względów charyzmatycznych, tradycjonalistycznych czy legalistycznych. Znaczenie poszczególnych czynników może zmieniać się w zależności np. od wielkości danego samorządu, stabilności działania czy też od kultury politycznej. Wpływ na politykę samorządu może tutaj opierać się zarówno na fachowości z dziedzin ważnych dla danego samorządu, jak i na znajomości zagadnień politycznych, mogących być wykorzystanych w interesie wspólnoty.

Samorządy uczniowskie i studenckie mogą być tworzone odgórnie, czy też zawiązywać się samodzielnie, w zależności od świadomości poszczególnych grup czy też od obowiązujących przepisów. Rolą **samorządów uczniowskich** może być doradzanie władzom szkoły czy kształtowanie zaradności i odpowiedzialności uczniów, jednakże nierzadko ich funkcja ogranicza się do kreowania pozorów demokratyczności procesu nauczania. **Samorządy studenckie** mogą czynnie brać udział w tworzeniu rzeczywistości uczelnianej albo zajmować się wyłącznie zabawą – w zależności od panujących warunków, czy od poszczególnych osób. Idea samorządności jednakże wskazuje na celowość rozwijania samorządów na polu oświaty, nie tylko w celu jej polepszenia i przybliżenia jej formy uczniom, ale także jako element kształtowania osobowości przyszłych uczestników szeroko rozumianego życia politycznego.

Samorząd zawodowy to organizacja skupiająca osoby wykonujące określony zawód. Samorząd taki zwykle dotyczy zawodów mających

szczególne znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego i może prezentować pewne formy zbliżone do form działania właściwych dla administracji publicznej, np. w związku z dopuszczaniem poszczególnych osób do danego zawodu czy nawet wobec osób niezwiązanych z danym zawodem. Działalność samorządów zawodowych – określanych czasem jako korporacje – może być umocowana w przepisach prawa – zarówno w ustawach, jak i czasem nawet w konstytucjach – i obejmuje dbanie o należyte wypełnianie danego zawodu przez konkretne jednostki, a także o całokształt wizerunku, sposoby kształcenia, znaczenie i inne zagadnienia dotyczące tego zawodu.

Istnieje wiele form związanych z zagadnieniami pracy czy gospodarki, zbliżonych do formy samorządu. Związki zawodowe czy też spółdzielnie niejednokrotnie mogą być postrzegane jako typowe przejawy samorządności, czasem jednak bardziej celowe jest wiązanie ich z innymi formami zarządzania, takimi jak administracja organizacji społecznych czy administracja prywatna. Jednakże elementy samorządności, niejednokrotnie bardzo rozbudowane w organizacjach różnego typu, mogą świadczyć o prowadzeniu przez te podmioty polityki właściwej dla samorządów, np. w kwestii budowania postaw wspólnotowych czy reprezentowania wszystkich podmiotów związanych z daną organizacją w wybrany sposób.

Samorząd terytorialny zwykle zajmuje się sprawami lokalnymi, ważnymi dla mieszkańców danej jednostki czy też działaniami przeprowadzanymi w ramach skoordynowanych, szerszych programów, dotyczących zarówno danej jednostki samorządu terytorialnego, jak i większych obszarów. Kształtowanie samodzielnej polityki jednostki samorządu terytorialnego może zarówno prowadzić do rozwoju tejże jednostki i wykorzystania jej specyfiki, jak i do zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, tak w sferze bogactwa, ale i na polach takich, jak rozwój kultury, stan środowiska, czy nawet w sferze tożsamości.

Mówienie o tożsamości samorządowej nie musi dotyczyć wyłącznie samorządu terytorialnego, jednakże właśnie ten samorząd może zwykle ukazywać najwięcej specyficznych charakterystyk np. w dziedzinach ubioru, potraw czy języka, które to w pewnym stopniu kształtują tożsamość jednostki. Z jednej strony należy tu pamiętać o podstawach zarysowywania się danych różnic pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, dotyczącymi czy to klimatu, gospodarki, czy osobowości lokalnych liderów, a z drugiej strony warto zauważyć zagadnienia interesów lokalnych, władzy i bezpośrednich kontaktów międzyludzkich, również wpływających na zagadnienia takie jak poczucie wspólnoty członków danego samorządu.

Tożsamość jednostki wiązać się może także – również wpływając na szereg zjawisk politycznych – z samorządnością związaną z istnieniem i wyodrębnianiem się określonych grup etnicznych, religijnych czy zawodowych. Samorządność może tworzyć punkt widzenia wspólny dla danej grupy, czasem niechętny wobec obcych czy wobec państwa, a czasem dostrzegający własne obowiązki i wpływający na prawidłowe funkcjonowanie większych wspólnot. Zgodnie z państwową teorią samorządu, polityka samorządowa to nie tylko polityka danych jednostek samorządu, ale także polityka państwa wobec

samorządu. Pamiętając o tym – a jednocześnie starając się zachować samorządowy punkt widzenia w jego polityce – możemy wskazywać typowe zalety i problemy, czy też typowe cechy charakterystyczne polityki samorządu.

Samorząd może odznaczać się wysoką skutecznością swoich działań, jeśli nie tylko dysponuje potrzebnymi środkami materialnymi, ale także kiedy związany jest z działaniami fachowych kadr, podejmujących poszczególne rozstrzygnięcia polityczne i realizujących działalność techniczną czy organizacyjną, jak również kiedy posiada on wysokie poparcie społeczne, powiązane ze zrozumieniem idei samorządu i z poczuciem wspólnoty.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego prowadzić mogą – bardziej lub mniej samodzielną – politykę dotyczącą różnych dziedzin, mogą także niejednokrotnie zrzeszać się z innymi jednostkami samorządu terytorialnego – krajowego, a czasem nawet zagranicznego – czy też prowadzić z nimi współpracę w innych formach. Formy takie, jak miasta partnerskie czy związki miast, czasem ograniczają działalność do towarzyskich spotkań dygnitarzy, czasem jednak mogą aktywnie wpływać na polepszanie funkcjonowania danych jednostek. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego może być bardzo konstruktywna i pozwalać np. na tańsze czy lepsze zaspokajanie potrzeb ludności, z drugiej strony taka współpraca nie zawsze układa się pomyślnie – np. w związku z próbami dominowania konkretnej jednostki nad innymi, ani nie zawsze jest działaniem konstruktywnym z punktu widzenia administracji centralnej.

Zasada subsydiarności ma za zadanie nie tylko przybliżać sprawy do obywatela, ale także zwiększać słuszność podejmowanych decyzji, polepszać stosunki między administracją a jej klientami oraz pozytywnie wpływać na ekonomiczność działań administracji. Zrozumienie spraw lokalnych, a także właściwe ocenianie, które sprawy powinny być załatwiane przez który podmiot administrujący, zależy nie tylko od fachowości jednostek w dziedzinie przepisów czy zagadnień organizacyjnych, ale także od poczucia obowiązku czy odpowiedzialności za własne sprawy.

Przekazywanie samorządom zadań i uprawnień opiera się zwykle na zaufaniu i wierze we właściwe załatwianie spraw poszczególnych rodzajów, czy na pewnej niezaradności władzy centralnej, ale związane jest zwykle także ze zdobywaniem przez samorząd większego znaczenia. Stąd skuteczność działań administracji publicznej, związana z ideą samorządności, powinna wiązać się nie tylko ze znajomością spraw lokalnych, ale także z fachowością, doświadczeniem, zapałem i dobrą wolą. Niejednokrotnie idea samorządności nie sprawdza się właśnie w związku z niskim poziomem poszczególnych jednostek, zarówno w dziedzinie uczciwości czy zdolności, jak i w dziedzinie zbyt małej niezależności intelektualnej, fachowej i politycznej. Z drugiej strony brak nadzoru nad działalnością samorządu – czy też brak kontroli poszczególnych jednostek – prowadzić może do powstawania zjawisk patologicznych, takich jak nieprzestrzeganie przepisów, samowola czy alienacja samorządu. Upartyjnienie stanowisk administracyjnych zwykle wiąże się z obniżaniem fachowości kadr, natomiast brak alternatyw politycznych może

osłabiać mobilizację poszczególnych sił politycznych do podejmowania trudnych działań. Poziom kultury politycznej samorządu zależny jest od wielu czynników, takich jak przepisy, tradycja czy otoczenie krajowe i międzynarodowe, w dużej mierze związany jest także z problematyką funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.

Polityka samorządów może być prowadzona w ramach ciał parlamentarnych, takich jak rady, sejmiki czy zgromadzenia, i wiązać się z aktywnością partii politycznych i innych organizacji czy też z samodzielnymi przedsięwzięciami poszczególnych osób. Pełnienie władzy wykonawczej w samorządzie może opierać się na zasadach kolegialności czy monokratyczności, a wybór osób piastujących dane stanowiska może należeć bądź to do ciała uchwałodawczego, bądź do wszystkich członków danej wspólnoty samorządowej. Zbliżenie samorządu do ideałów demokratycznych może odbywać się również w formie referendów, a kształtowanie polityki dotyczącej danych zagadnień często właśnie w samorządzie wiąże się z bezpośrednimi działaniami zainteresowanych jednostek. Jednakże wypracowanie odpowiedniego modelu samorządności wymaga dosyć wysokiego poziomu kultury politycznej społeczeństwa i wybieranych przez nie przedstawicieli – w przeciwnym przypadku często samorząd nie tylko odczuwany może być jako obcy i napotykać znaczne opory w przeprowadzaniu koniecznych działań, ale także sam pojmować swoją rolę w kategoriach partyjnych czy prywatnych, a nie samorządowych.

Polityka administracji samorządowej to nie tylko osiąganie celów przez poszczególne jednostki samorządu, ale także polityka uprawiana w ramach aparatu administracyjnego danej organizacji samorządowej. Zjawisko to należy uznać za stały element samorządności, choć często upartyjnienie działalności samorządu daje negatywne skutki. Poszczególne podmioty należące do samorządu współkształtują jego politykę. Różnice poglądów, istniejące pomiędzy jednostkami podejmującymi działalność samorządową, dotyczyć mogą nie tylko konkretnych spraw lokalnych czy związanych z zagadnieniami dotyczącymi danej grupy, lecz związane być mogą z kwestiami światopoglądowymi, historycznymi czy gospodarczymi. Umiejętność współpracy różnych jednostek może być związana z szacunkiem dla odmienności czy dla poglądów należących do różnych doktryn, jak i z unikaniem tematów kontrowersyjnych, które nie są związane z działalnością samorządu. Znaczenie mają tutaj nie tylko ramy prawne i organizacyjne, w ramach których funkcjonuje samorząd, ale także jego otoczenie – społeczne, gospodarcze czy medialne – jak i stosunki międzyludzkie oraz poszczególne jednostki działające w ramach samorządu.

Zwykle mówiąc o samorządzie przyjmuje się założenie legalności jego działań. Jednakże samorząd może być nie tylko formą akceptowaną przez władze centralne, ale także sposobem walki z państwem czy realizowania ideałów niemożliwych do legalnego zrealizowania w państwie. Z drugiej strony zdobywanie przez dane jednostki samorządu terytorialnego statusu autonomicznego może być czynnikiem wskazującym na znaczną niezależność. Idea samorządności nie zawsze jest sprzeczna z ideą państwowości i władzy

centralnej, na co wskazują choćby przykłady wolnych miast czy państw-miast greckich. Politycznoadministracyjne zagadnienia funkcjonowania samorządu niejednokrotnie dotykają przestrzeni właściwych państwu i organizacjom społecznym, co jednakże nie zawsze powinno być traktowane jako przykład niejednoznaczności czy braku precyzji pojęciowej, lecz jako okazja do wieloaspektowego opisu rzeczywistości.

Umożliwienie grupom jednostek działalności samorządowej może mieć także znaczenie aktywizujące, a nawet zmieniające perspektywę widzenia poszczególnych spraw. Podobny stan rzeczy, osiągany przez odgórne działania władz może być odczuwany jako obcy, kiedy ten sam stan, lecz wywalczony w drodze własnej aktywności, może jawić się jako powód do dumy i zadowolenia. Co więcej, stosunek jednostki do rzeczywistości wokół wiąże pojęcie samorządności z pierwotnymi sposobami rozumienia pojęcia obywatelstwa, jako udziału we władzy i odpowiedzialności za dobro wspólne, co łączyć powinno samorząd z podstawową funkcją administracji – czyli ze służeniem dobru ogółu.

Literatura

Jarosz M., *Samorządność pracownicza – aspiracje i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Łódź 2003.
Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
Piekara A., *Samorządność – samorząd – rozwój*, Warszawa 2000.
Walczak-Duraj D. (red.), *Tradycja i współczesne odmiany samorządności – politea*, Toruń 1999.
Walkowiak R., *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, Olsztyn 2004.

Rozdział XVII - Polityka organizacji społecznych

Organizacje społeczne mogą mieć znaczny wpływ na politykę państwa czy samorządu, należy także zauważyć prowadzenie przez nie własnej polityki, związanej z realizacją ich statutowych celów czy dotyczącą ich działalności wewnętrznej. Zatem z punktu widzenia nauki o polityce administracji rozróżnić możemy zagadnienia takie, jak wpływ organizacji społecznych na otoczenie, w tym przede wszystkim na administrację państwową, samorządową czy prywatną, a także zagadnienia kształtowania wewnętrznej polityki tychże organizacji.

Organizacja społeczna to ludzie współdziałający w ramach określonego zrzeszenia. Pojęcie organizacji obejmuje bardzo wiele podmiotów, takich jak armia, drużyna sportowa czy partia polityczna. Dla nauki o polityce administracji podstawowe znaczenie mają organizacje nienależące bezpośrednio do aparatu państwowego ani samorządowego, choć i to rozróżnienie nie zawsze jest precyzyjne. Przymiotnik „społeczna" ma tutaj na celu podkreślenie oparcia poszczególnych organizacji przede wszystkim na czynniku ludzkim, choć oczywiście zarówno wiele innych określeń może służyć do opisu organizacji społecznych, jak i wiele organizacji – niekoniecznie określanych jako społeczne – ma związek z funkcjonowaniem w ich ramach grup ludzi. W znaczeniu przedmiotowym, organizacja to proces organizowania, stąd polityka poszczególnych podmiotów także może być często związana z organizowaniem konkretnych przedsięwzięć. Dla ogólnej charakterystyki polityki prowadzonej przez organizacje społeczne jednakże przede wszystkim jest używane pojęcie organizacji społecznej w znaczeniu podmiotowym, czyli w odniesieniu do takich konkretnych zrzeszeń, jak partie polityczne, związki zawodowe, związki wyznaniowe czy też stowarzyszenia.

Władze państwowe mogą mieć różny stosunek do organizacji społecznych, poczynając od wprowadzania zakazu ich działania i konsekwentnego zwalczania organizacji, poprzez obojętność i dozwolenie rejestrowanie każdej organizacji spełniającej określone wymogi formalne aż po współpracę i współodpowiedzialność za sprawy publiczne i wspieranie – materialne, fachowe czy organizacyjne – poszczególnych organizacji oraz ich konkretnych projektów.

Proces **powstawania organizacji społecznych** może wynikać z autentycznych potrzeb poszczególnych grup społecznych i być inicjowany oddolnie, może także być inspirowany czy też organizowany przez władze państwowe np. w celu wychowywania przyszłych kadr, podążania za tendencjami światowymi, czy dla możliwości zaistnienia w świecie np. na arenie sportu czy kultury.

Organizacje powstają, rozwijają się, trwają i upadają, przy czym każdy z tych okresów może mieć różny przebieg czy przybierać różną skalę. Ten cykl istnienia organizacji społecznych możemy porównać do cyklu organizacyjnego, który – mimo wielu podobieństw, nawet odnośnie do nazwy – nie zawsze daje

te same rezultaty. Oba te cykle określają przebieg typowych działań, związanych z procesem organizowania, i w wielu przypadkach opis osiągnięcia przez organizację celu, dla którego ta organizacja powstała, wiąże się z zaistnieniem kolejnych stadiów obu cyklów. Jednakże np. konkretne organizacje mogą wykorzystywać schemat cyklu organizacyjnego wielokrotnie, do wykonywania konkretnych projektów, czy postępować niezgodnie z cyklem organizacyjnym, natomiast cykl organizacyjny często wiąże się z innymi celami, niż cele konkretnych organizacji. Należy jednakże pamiętać, że oba cykle są tylko konstrukcjami myślowymi, i że ani nie zawsze są świadomie stosowane, ani nie są jedynymi sposobami opisu zagadnień związanych z pojęciem organizacji.

Polityka organizacji społecznych to zarówno polityka wewnątrz tych organizacji, jak i ich celowe oddziaływanie na zewnątrz. Procesy polityczne w tych dwu wymiarach związane są z walką o władzę i wpływy w zakresie programu czy oddziaływania w konkretnych sprawach, jak i z zaspokajaniem potrzeb członków organizacji lub osób nienależących do tej organizacji. Podobieństwo procesów politycznych skierowanych do wewnątrz i na zewnątrz organizacji sprawia często, że działalność w organizacjach społecznych czasem traktowana jest nie tylko jako element edukacji politycznej danej osoby, ale także jako sposób wyłaniania przywódców państwowych czy choćby jako element wizerunku poszczególnych polityków. Należy przy tym zauważyć, że nie wszystkie powiązania między polityką rządu czy samorządu a polityką organizacji społecznych – w tym przede wszystkim partii politycznych – są zawsze do siebie podobne, czy też, że są ściśle uregulowane przepisami. Wiele zagadnień dotyczących tych zjawisk wynika ze zwyczajów czy faktycznego układu sił politycznych, czasem bez względu na typy poszczególnych organizacji czy formalne procedury.

Przynależność urzędników administracji publicznej do organizacji społecznych może być dozwolona czy wręcz pozytywnie odbierana, albo w pewnym zakresie czy też w całości zakazana. Przynależność do partii politycznych czasem nie jest dozwolona dla osób pełniących określone funkcje, czasem zaś tylko z ramienia partii można uzyskać dostęp do konkretnych stanowisk. Bezpartyjność czy apolityczność jest jedną z cech często wymienianych jako ważne elementy administracji publicznej poświęcającej się służbie dobru ogółu, z drugiej strony akceptowany w niektórych kulturach system łupów jak najbardziej dopuszcza zależność administracji od poszczególnych partii czy też wskazuje na niemożliwość istnienia administracji bez jej upolitycznienia. Należy zauważyć, że każdy z tych modeli, czy to dopuszczający formalny i faktyczny wpływ partii politycznych na administrację publiczną, czy to tego wpływu unikający – np. poprzez budowanie bezstronnej służby cywilnej, dbanie o umiejętność oddzielenia poglądów politycznych od kwestii zawodowych czy ograniczanie roli partii politycznych – może dawać rezultaty i pozytywne, i negatywne, w związku zarówno ze stanem kultury prawnej czy politycznej, jak i z siłą czy poziomem moralnym poszczególnych podmiotów kształtujących krajobraz polityczny.

Nasycenie organizacyjne – czyli ilość powiązań pomiędzy jednostkami, jak również przynależność jednostek do organizacji i wpływ organizacji na rzeczywistość – może być związane z tradycją, z poziomem cywilizacyjnym i technicznym społeczeństwa czy też z zakresem swobód obywatelskich. Przynależność do różnych organizacji może być czynnikiem mobilizującym i usprawniającym działanie grup ludzi i poszczególnych jednostek, może także wpływać na kształtowanie nawyków sprawnego działania, jak i przyzwyczajać do współpracy. Efekt synergii, czyli umożliwienie jednostkom osiąganie wspólnie większych rezultatów, niż osiągnęłyby one osobno, często związany jest właśnie z działaniami w ramach organizacji. Rozwijanie się jednostek w ramach organizacji może dotyczyć bardzo różnych zagadnień, takich jak kultura, zdrowie czy polityka. Wpływ rozwoju jednostki czy grupy osób w jednej dziedzinie może prowadzić do braku czasu czy utraty motywacji do działania na innych polach, jednakże może także prowadzić do podnoszenia poziomu kultury, kształtowania przyzwyczajeń czy nawiązywania kontaktów.

Działanie wielu obywateli w ramach stowarzyszeń czy partii politycznych i innych organizacji społecznych wiązane jest często z zagadnieniem funkcjonowania **systemu demokratycznego**, wymagającego szerokiego zainteresowania ludności sprawami publicznymi. Organizacje społeczne, prowadząc politykę dotyczącą konkretnych spraw czy poszczególnych celów, nie tylko oddziałują bezpośrednio na kształt spraw publicznych w danej kwestii, ale także kształtują przyzwyczajenia społeczeństwa, jego sprawność i zdolność do działań wymagających współpracy. Nie oznacza to oczywiście, iż należy tu lekceważyć pierwszoplanowe cele działania konkretnych organizacji społecznych, związanych niejednokrotnie z zaspokajaniem ważnych potrzeb społecznych.

Wyodrębnianie w ramach pojęcia organizacji społecznych poszczególnych ich typów zwykle jest związane ze specyficznymi celami, formami działania czy z tradycją, zwykle ma także odzwierciedlenie w przepisach prawa administracyjnego czy nawet wręcz z tych przepisów wynika. Poza podobieństwami, pomiędzy poszczególnymi organizacjami danego typu możemy zaobserwować niejednokrotnie znaczne różnice, co więcej, organizacje tego samego typu mogą znacznie zmieniać się w związku z upływem czasu czy z rozwojem sytuacji gospodarczej i politycznej. Zmiany dotyczące przyjmowania poszczególnych form organizacyjnych czy prawnych dotyczyć mogą także konkretnej organizacji, podobnie jak zmiany w zakresie jej znaczenia, struktur czy sposobów działania.

Za stowarzyszenia zwykle uważane są organizacje dobrowolnie zrzeszające osoby w celach innych niż zarobkowe. Pojęcie stowarzyszeń można rozumieć bardzo szeroko i zaliczać do stowarzyszeń wiele organizacji realizujących bardzo różne cele czy zaspokajające różne potrzeby, stąd zwykle przez stowarzyszenia możemy rozumieć zrzeszenia nienależące do innych wyodrębnionych spośród zrzeszeń kategorii, takich jak związki wyznaniowe czy partie polityczne. Działalność stowarzyszeń może dotyczyć osiągania konkretnych celów ważnych dla ich członków, może także być zauważalna dla

podmiotów do tych stowarzyszeń nienależących, i odbywać się czy to poprzez organizowanie konkretnych działań związanych np. z uprawianiem danej sztuki czy z wymianą doświadczeń w danej nauce, jak też z oddziaływaniem na otoczenie poprzez działalność wydawniczą, organizację spotkań czy też wspieranie konkretnych celów, w tym również politycznych.

Zauważyć możemy, że przynależność do niektórych stowarzyszeń może ograniczać się do kwestii formalnych i mieć mały wpływ na życie czy postępowanie jednostki, czasem jednak uprawianie danego **hobby** czy umożliwienie odbywania spotkań towarzyskich w ramach danego stowarzyszenia może dla jednostek mieć duże znaczenie. Niektóre stowarzyszenia mogą być źródłem dumy i prestiżu, czy to dla ich członków, czy to np. dla miejscowości, w których działają; inne mogą znacząco zmieniać rzeczywistość społeczną w wybranej dziedzinie lub ogólnie wpływać na zwiększenie aktywności społecznej w swoim otoczeniu.

Partie polityczne zwykle określane są jako organizacje dążące do osiągnięcia swoich celów przez posiadanie władzy. Pojęcie posiadania władzy nie zawsze oznacza sprawowania jej wyłącznie przez daną partię, lecz związane jest także z zagadnieniami zdobywania władzy czy też wpływu na władzę. Mimo iż zagadnienie władzy obecne jest w związku z funkcjonowaniem wielu organizacji, to funkcjonowanie partii politycznych związane jest z nim szczególnie, jako nie tylko element wywierania wpływu na członków organizacji, ale także jako sposób oddziaływania na osoby, które do partii nie należą. Najczęściej wpływ ten jest wywierany przez partie pośrednio, przy pomocy aparatu państwowego czy samorządowego, jednakże siła partii może także promieniować bezpośrednio na poszczególne podmioty czy wpływać na podejmowane przez nie działania.

Partie polityczne zwykle dążą do wcielenia w życie określonych ideologii czy też opierają swoje działania na konkretnych programach dotyczących funkcjonowania państwa czy innych podmiotów. Zauważalne jest jednakże funkcjonowanie też partii nieprzywiązujących zbytniej wagi do ideologii, dążących zaś np. do obsadzania konkretnych stanowisk swoimi członkami czy też pragnących posiadać władzę dla niej samej. Polityka partii może być związana z chęcią posiadania władzy, czy też z potrzebą służenia społeczeństwu. Może wynikać z ambicji czy zdolności jednostek, z ideologii bądź też ze względów pragmatycznych. Konkretne partie mogą chcieć organizować państwo i dbać o dobro obywateli, albo też wyłącznie myśleć o pensjach swoich członków czy o zaspokajaniu ich potrzeby uznania. Zdobycie przez konkretną partię polityczną władzy w państwie może prowadzić do sytuacji pokrywania się polityki partii z polityką państwa, z drugiej strony jednak może tu wystąpić zjawisko zrywania poszczególnych jednostek czy grup z zależnościami partyjnymi.

Związek zawodowy to organizacja społeczna mająca na celu obronę interesów pracowników. Związki zawodowe mogą wpływać na politykę kadrową, na płace czy warunki pracy w poszczególnych przedsiębiorstwach, mogą także mieć duże znaczenie dla kształtowania kultury pracy czy poziomu bezrobocia w danym kraju. Związki zawodowe zwykle urządzone są na

zasadach samorządności, jednakże można często zaobserwować w nich procesy oddalania się wyrobionych politycznie przywódców od mas związkowych i prowadzenie polityki zbliżonej do autorytaryzmu i kierowania decyzjami pozornie wyglądającymi na samodzielne działania pracowników. Należy zauważyć, że polityka administracji prywatnej także w pewien sposób może być kształtowana przez organizacje społeczne w formie związków zawodowych, czy też przez – często mające sprzeczne ze związkami zawodowymi partykularne cele – związki pracodawców. Związki zawodowe czasem muszą walczyć z naciskami i utrudnieniami ze strony pracodawców czy nawet rządu, w niektórych okolicznościach mogą także wpływać na politykę państwa i sprawować faktyczną władzę w kraju, przy czym zachowanie formy związku zawodowego (nieprzekształcanie się w partię polityczną) czasem może być korzystne dla danej organizacji, lecz także bywa czynnikiem komplikującym życie polityczne.

Takie upodobnienie się do partii politycznych przez inne organizacje społeczne dotyczyć może nie tylko związków zawodowych, ale także podmiotów innych typów, np. związków wyznaniowych. Związek wyznaniowy to organizacja związana z uprawianiem kultu religijnego. Może być ona związana z krzewieniem poszczególnych postaw czy przekonań, jak i z wpływaniem na kształt życia społecznego, przepisów, mediów czy polityki. Zauważyć należy, że właśnie związki wyznaniowe mają często podstawowe znaczenie dla kształtowania się postaw moralnych jednostek, podobnie silnie oddziałują w sferze edukacji, nie tylko wpływając na światopogląd jednostki, ale także przekazując przyzwyczajenia polityczne, np. anty czy prodemokratyczne.

Organizacje społeczne, wyrażając niejednokrotnie opinie poszczególnych grup społecznych, mogą mieć głos doradczy i pośrednio wpływać na decyzje polityków rządowych czy samorządowych np. z powodu opierania się o autorytety ekspertów czy o szerokie poparcie społeczne. Należy zauważyć, że taka rola organizacji społecznych może zarówno być związana z szerokim reprezentowaniem interesów ludności czy z wiedzą ekspercką, jak i dążyć tylko do zaspokojenia potrzeb członków czy tylko przywódców danej organizacji kosztem dobra społeczeństwa. Czasem dla umożliwienia uzgadniania wspólnych stanowisk czy wymiany opinii pomiędzy organizacjami reprezentującymi różne a nawet te same grupy społeczne konieczne jest nie tylko śledzenie mediów czy kontaktowanie się z członkami poszczególnych organizacji, ale także tworzenie szerszych form współpracy, takich jak zrzeszenia organizacji czy organizowanie posiedzeń wspólnych komisji. Z drugiej strony możemy także zaobserwować zjawisko odwrotne – organizowania się grup jednostek w wyniku ich udziału w debatach czy innych formach ekspresji czy komunikacji. Niejednokrotnie dialog pomiędzy organizacjami społecznymi okazuje się praktycznie niemożliwy, co prowadzi np. do stosowania takich form jak strajk czy wzajemne ignorowanie się. Takie zjawiska są ściśle związane z poziomem kultury politycznej społeczeństwa, stąd ważne jest nie tylko doskonalenie poszczególnych przywódców czy członków organizacji w zakresie rozwiązywania sporów czy skutecznego działania, ale

także w zakresie edukacji społeczeństwa w kwestiach funkcjonowanie organizacji.

W ramach poszczególnych organizacji społecznych istnieć może wiele frakcji, chcących wywierać wpływ na politykę organizacji, czy też dążących do zdobycia i utrzymania w tejże organizacji władzy. Organizacje mogą działać na zasadach demokratycznych lub autorytarnych, przy czym z jednej strony istnienie silnych organizacji o ustrojach autorytarnych wpływa w pewien sposób na ich otoczenie, stając się niejednokrotnie wzorcem zachowań czy przyzwyczajeń, z drugiej zaś strony nawet organizacje autorytarne mogą wzbogacać system demokratyczny i go nie zaburzać. Niejednokrotnie demokratyczność organizacji obniża jej skuteczność czy zauważalność, stąd często organizacje takie, jak związki zawodowe czy nawet stowarzyszenia, aby zdobywać znaczenie, muszą decydować się na działania radykalne. Jednakże w stabilnych systemach politycznych, czy też w społeczeństwie ogólnie zadowolonym ze stanu rzeczy, programy radykalne poszczególnych organizacji są marginalizowane i nie mają szans na szerszą akceptację. Stąd można zauważyć, że nie tylko organizacje społeczne wpływają na rzeczywistość polityczną, ale także są jej odzwierciedleniem.

Polityka organizacji społecznych może opierać się na działalności poszczególnych jednostek, umożliwiając im realizowanie ambitnych celów czy współdziałanie, integrujące różne środowiska. Niezależność polityczna konkretnych organizacji społecznych zależy od wielu czynników, podobnie jak ich skuteczność czy wyznaczane przez nie cele. Aby jednakże polityka organizacji społecznych mogła być uznana za zagadnienie odrębne od polityki administracji prywatnej i realizowania wyłącznie interesów poszczególnych jednostek, należy powiązać jej prowadzenie z działalnością ważną dla grup społecznych, choć i to kryterium nie zawsze pozwala na precyzyjne jej wyodrębnienie.

Literatura

Gulczyński M., Małkiewicz A., *Wiedza o partiach i systemach partyjnych*, Warszawa 2008.
Lipset S., *Homo politicus – społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998.
Leś E., *Organizacje społeczne – studium porównawcze*, Warszawa 1998.
Masłyk-Musiał E., *Organizacje w ruchu – strategie zarządzania zmianami*, Kraków 2003.
Morawski W. (red.), *Organizacje – socjologia struktur, procesów, ról*, Warszawa 1976.
Narski Z., *Zarys wiedzy o stowarzyszeniach*, Toruń 2002.
Petrykowski P., *Edukacyjne konteksty regionalizmu – stowarzyszenia społeczne*, Toruń 2004.

Rozdział XVIII - Polityka administracji prywatnej

Polityka zwykle łączona jest z zagadnieniami publicznymi, jednakże – nie tylko w znaczeniu przenośnym, możemy mówić o polityce poszczególnych podmiotów prywatnych czy nawet poszczególnych osób. Obecność elementu administrowania także zwykle łączona jest z zagadnieniami funkcjonowania podmiotów publicznych, kiedy w zakresie działalności podmiotów prywatnych mowa jest zwykle o zarządzaniu czy organizowaniu. Jednakże także podmioty prywatne wykorzystują czasem sposoby działania zbliżone do biurokratycznego, czy też dbają o załatwianie swoich spraw w sposób trwały i mający służyć ich dobru. Zatem, nie tylko z powodu częstych kontaktów z administracją publiczną, podmioty prywatne prowadzą politykę, która w pewnym zakresie może być uznana za politykę administracji, właśnie za politykę administracji prywatnej.

Wyodrębnienie polityki administracji prywatnej ze wszystkich działań tejże administracji nie jest jednoznaczne i nie zawsze jest potrzebne. Jeśli za politykę danego podmiotu uznamy **całokształt jego działań**, czy też za dążenie do określonych celów, to polityką administracji tego podmiotu będzie zbiór tych działań, które mają związek z administrowaniem tymże podmiotem, jak również z administrowaniem określonymi sprawami przez ten podmiot. W ramach polityki administracji prywatnej także możemy wyróżnić określone polityki szczegółowe, takie jak polityka gospodarcza (która może być czasem nazywana polityką oszczędnościową czy polityką sprzedaży) czy polityka społeczna (udział w działalności charytatywnej czy też kształtowanie sytuacji, postaw i umiejętności określonych osób). Zauważyć możemy bardzo wiele przykładów polityki administracji prywatnej w zakresie gospodarstwa domowego, np. odnośnie do zakładania rodziny, dbania o miejsce zamieszkania i dochody, czy też w zakresie planowania kariery przez poszczególne osoby.

Mówienie o polityce administracji prywatnej zwykle związane jest z działalnością poszczególnych osób w określonych organizacjach – innych niż organizacje związane z prawem publicznym, takich jak przedsiębiorstwo czy rodzina. Niemniej jednak należy zauważyć prowadzenie polityki przez poszczególne osoby stojące na określonych stanowiskach w administracji publicznej. W doktrynie amerykańskiej mówi się nawet o polityce administracji danego prezydenta, określonego z nazwiska. Należy zatem zwykle rozróżniać politykę danego organu od polityki piastuna tego organu, mimo że historia wielokrotnie ukazuje znaczenie poszczególnych osobowości i ich polityki, prowadzonej bez względu na zajmowane stanowiska czy ich nazwy.

Rozróżnienie między administracją prywatną a publiczną nie zawsze jest możliwe w oparciu o rzymską regułę *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est quod ad singulorum utilitatem* („prawo publiczne jest tym, co dotyczy państwa rzymskiego, prawo prywatne jest tym, co dotyczy korzyści poszczególnych jednostek"), choć odpowiednia jej interpretacja nadal może być podpowiedzią w wielu przypadkach. Mimo iż zauważyć możemy przenikanie

się sfery prywatnej i publicznej, czy też opisywanie rzeczywistości wyłącznie w oparciu od jedną z tych sfer, to zwykle możemy wskazać na różnice między administracją prywatną i publiczną choćby w odniesieniu do tego, komu ta administracja ma służyć. Administracja mająca na celu dobro publiczne może zatem być uznana za administrację publiczną, zaś administracja dążąca do zaspokojenia potrzeb tylko konkretnych podmiotów prywatnych jest administracją prywatną.

W przypadku służenia administracji całego kraju osobie władcy, w dodatku w oparciu o własność tegoż władcy nad całym państwem, możemy uznać pełnienie funkcji administracji publicznej przez administrację prywatną. Z drugiej strony dbanie o interes publiczny przez administrację poszczególnych przedsiębiorstw czy gospodarstw domowych upodabnia tę administrację do administracji publicznej. Uznać zatem możemy, że pojęcia dotyczące rozróżnienia administracji publicznej i prywatnej nie zawsze dotyczą konkretnych podmiotów, lecz mają raczej służyć ukazywaniu istoty działań czy też ogólnych celów danej administracji. Pamiętać jednak należy, że w postaciach skrajnych, interes prywatny i publiczny mogą być zarówno całkowicie rozłączne, jak i całkowicie się pokrywać. Stąd warto przypomnieć, że mówienie o administracji publicznej i prywatnej ma być tylko podpowiedzią, mogącą służyć do opisu i oceny konkretnych sytuacji, choć nie zawsze jest to podpowiedź precyzyjna.

Za przykłady administracji prywatnej często uznaje się administrację przedsiębiorstw czy też administrację gospodarstw domowych. Również jednostka, działając w ramach gospodarstwa domowego, przedsiębiorstwa czy rynku może być uznana za element dążący do osiągnięcia poszczególnych celów, nie zawsze związanych wyłącznie z władzą publiczną, a zatem jej polityka może być zaliczona do polityki administracji prywatnej. Mówienie o „polityce prywatnej" zatem obejmowałoby zakres szerszy, niż pojęcie polityki administracji prywatnej, jako że to ostatnie odnosi się wyłącznie do procesu administrowania i podmiotów ten proces organizujących. Unikając stwierdzeń skrajnych, uznających wszystko bądź nic za administrację, możemy wyróżnić zatem sferę polityki, służącej interesom danego podmiotu prywatnego, inną niż polityka administracji publicznej, choć nie zawsze z tą polityką sprzeczną.

Doktryny liberalizmu i socjalizmu, rozpoczynając z innych punktów wyjścia, dochodzą do podobnych wniosków w ocenie stanu idealnego przyjmowania celów przez administrację publiczną i prywatną. Liberalizm zakłada realizację dobra ogółu przez sumę działań podmiotów prywatnych, zaś socjalizm przyjmuje możliwość dbania o interesy jednostek przez ogół. Dbanie zarówno o administrację publiczną jak i prywatną zdaje się mieć zatem w obu doktrynach różny wymiar, w liberalizmie administracja publiczna ma funkcjonować w oparciu o dorobek administracji prywatnej, zaś w socjalizmie ramy stworzone przez administrację publiczną umożliwiają optymalne działanie administracji publicznej. Obie doktryny możemy uznać tylko za idealne wzorce, jak i zauważać ich realny wpływ na politykę prowadzoną przez różne podmioty – prywatne i publiczne. Dostrzegając różną rolę administracji

publicznej w zależności od przyjmowanych założeń, należy wskazać istotę prowadzonej przez nią polityki.

Klasycy tacy jak Arystoteles czy Fayol zauważali podobieństwa między procesami zarządzania gospodarstwem domowym czy też przedsiębiorstwem i zarządzania państwem. Administracja publiczna wielokrotnie mogłaby bardzo wiele skorzystać ze wzorców nastawionej na **ciągłe doskonalenie** i działającej w warunkach konkurencji administracji prywatnej. Korzystanie z pieniędzy publicznych często jest mniej racjonalne niż dbałość o pieniądze prywatne. Z drugiej strony szacunek dla dobra publicznego może skłaniać jednostkę do zachowań zgodnych z interesem ogółu, które jednak nie służą jej dobru, również w sferze majątkowej. W niektórych krajach urzędnik administracji publicznej jest w stanie doskonale funkcjonować w sferze biznesu, w innych sfera publiczna jest tak oddzielona od prywatnej, że urzędnik nie jest w stanie robić nic innego, niż działać w ramach struktur biurokratycznych. Stosunek administracji publicznej do prywatnej często zależy od tradycji i przyzwyczajeń, w dużej mierze od przepisów prawa, a czasem przede wszystkim od poszczególnych jednostek. Administracja publiczna może wspierać działania poszczególnych podmiotów prywatnych w zakresie prowadzonej przez nie polityki, może jednakże także im przeszkadzać – nie zawsze celowo i świadomie – w osiąganiu celów. Z drugiej strony polityka administracji prywatnej może zawierać w sobie próby wpływania na administrację publiczną, zarówno w zakresie lobbyingu czy kontaktów nieformalnych, jak i w trakcie załatwiania konkretnych spraw wiążących się z wizytami w urzędzie czy przesyłaniem dokumentów.

Pojęcie polityki administracji prywatnej zwykle oznacza osiąganie **celów gospodarczych**, takich jak zysk, bezpieczeństwo materialne, czy utrzymanie się na rynku. W zależności od rodzaju podmiotu, który daną politykę prowadzi, założenia tej polityki mogą być różne, zaś jej szczegółowe cele są związane zarówno z poglądami jednostek ją kształtujących, jak i z okolicznościami, w ramach których ta jest polityka prowadzona. Zwykle polityka administracji prywatnej ma na celu dobro konkretnego podmiotu prywatnego – osoby prawnej lub fizycznej, czy też grupy podmiotów.

Pojęcie gospodarstwa domowego odnosi się zwykle do kilkunastu, kilku lub też jednej osoby mieszkających w jednym miejscu i wspólnie czy też samodzielnie się utrzymujących. Gospodarstwo domowe jest zatem pojęciem dotyczącym sfery ekonomicznej, czym innym – mimo wielu cech wspólnych – są pojęcia rodziny czy domu. W gospodarstwie domowym możemy zauważyć wspólne gospodarowanie majątkiem, jak i wspólny budżet na poszczególne wydatki. Struktura gospodarstwa domowego nie musi wykluczać istnienia w nim elementów majątków osobnych poszczególnych osób czy też powiązań między gospodarstwem domowym a gospodarką państwa, jednakże elementy te możemy uznać raczej za elementy otoczenia gospodarstwa domowego lub też w pewnej mierze za jego elementy składowe, nie zaś za elementy zastępujące pojęcie gospodarstwa domowego.

Polityka gospodarstwa domowego może dotyczyć sposobów zarządzania poszczególnymi elementami majątku, wyznaczaniem celów czy też kształtowania sytuacji życiowej poszczególnych osób to gospodarstwo tworzących. Możemy wskazać na duże znaczenie gospodarstwa domowego dla organizacji czasu poszczególnych osób, tworzenia szans edukacyjnych, stanu zdrowia, nawyków czy też możliwości **kształtowania osobowości**. Działania dotyczące organizowania zagadnień związanych z budżetem gospodarstwa domowego, powiązanie pracy z czasem wolnym czy też przekazywanie wiedzy pomiędzy poszczególnymi jednostkami należącymi do gospodarstwa domowego zależą w dużej mierze od kultury, tradycji, a także od specyfiki wykonywanych zajęć czy od ogólnej sytuacji ekonomicznej. Przygotowywanie budżetu gospodarstwa domowego może być mniej lub bardziej sformalizowane, a kształtowanie wydatków i dbanie o przychody może opierać się na mniej lub bardziej przemyślanych strategiach. Niejednokrotnie kontakt z administracją publiczną wymusza formalizowanie pewnych zachowań, np. w zakresie organizacji edukacji czy obowiązku obrony, jak również wpływa na poszczególne decyzje (np. polityka podatkowa państwa może kształtować poszczególne wydatki czy działania, możliwość otrzymania dopłat czy zasiłków zachęca do ubiegania się o nie).

Na politykę gospodarstw domowych ma wpływ wiele czynników, zarówno prawnych, jak i socjologicznych, zdrowotnych, czy demograficznych. Przemiany pokoleniowe mogą wiązać się z przekazywaniem tradycji, z pomocą w wychowywaniu dzieci czy też ze zmianą zachowań i przyzwyczajeń. Należy zauważyć wielki wpływ zagadnień takich, jak ekonomia czy religia na działania tworzące szeroko rozumianą politykę demograficzną, edukacyjną czy też zdrowotną i kulturalną danego gospodarstwa domowego.

Gospodarstwo domowe może być rozumiane jako kategoria ekonomiczna, można także zauważyć wiele związanych z nim zagadnień politycznych. Gospodarstwo domowe, dając ekonomiczne podstawy funkcjonowania rodzinie, może być ostoją struktur związanych z istnieniem danego narodu, tradycji czy też danej wiedzy. Zagadnienia polityki rodzinnej rozumiane mogą tu być na różne sposoby – bądź w znaczeniu kształtowania sytuacji typowych rodzin np. przez organizację żłobków czy ulg podatkowych związanych ze stanem rodziny przez państwo, bądź jako polityka prowadzona przez daną rodzinę. Może to być związane np. z nauczaniem i pielęgnowaniem konkretnego zawodu w danej rodzinie, jak i z ułatwianiem osiągania sukcesu osobom spokrewnionym. Zagadnienie to może być rozpatrywane w kontekście sfery prywatnej, np. odnośnie do dziedziczenia określonej firmy rodzinnej, czy też w kontekście sfery publicznej, np. w związku z tradycjonalistycznym źródłem władzy czy też z nepotyzmem.

Często wyróżnia się dwie funkcje gospodarstwa domowego, funkcję zaopatrzeniową i konsumpcyjną. **Funkcja zaopatrzeniowa** dotyczy zdobywania dóbr, najczęściej poprzez pracę, zaś **funkcja konsumpcyjna** dotyczy zaspokajania potrzeb, np. w zakresie wyżywienia, ubioru czy opieki. Polityka gospodarstwa domowego może tutaj dotyczyć zarówno rozmiarów działań

członków gospodarstwa domowego w zakresie zdobywania poszczególnych dóbr czy też celowości konsumpcji określonych towarów, jak też zagadnień sprawiedliwości podziału pracy i zaspokajania potrzeb pomiędzy poszczególnymi osobami.

Polityka gospodarstw domowych opiera się na większej lub mniejszej racjonalności ekonomicznej. Możemy zauważyć tu zdolność gospodarstw domowych do określenia dochodów potrzebnych do zaspokojenia potrzeb czy też dbałość o bezpieczeństwo i trwałość rodziny, ale też zjawiska patologiczne, takie jak nałogi, przemoc, brud czy lenistwo. Polityka gospodarstwa domowego odnosi się także do standardów cywilizacyjnych, przestrzeganych w danym gospodarstwie, i choć podstawowe znaczenie mają tu czynniki zewnętrzne, to należy zauważyć tu także wielką rolę władz domowych czy też świadomego korzystania np. z określonych wzorców kulturowych.

Pojęcie polityki administracji przedsiębiorstwa ma wiele elementów wspólnych z zagadnieniami określanymi mianem zarządzania, szczególnie w kontekście zarządzania strategicznego, wyznaczania celów przedsiębiorstwa czy też z zagadnieniami kierownictwa, przywództwa czy też kształtowania kultury danego przedsiębiorstwa. Polityka administracji danego przedsiębiorstwa dotyczyć może także jego działań skierowanych wobec klientów, wobec konkurencji, jak i wobec władz publicznych, i może polegać np. na zapewnianiu klientom lepszych usług, zdobywaniu przewagi nad konkurencją w danej dziedzinie czy też na spełnianiu konkretnych wymogów prawnych, jak i na tworzeniu dobrych relacji z całym szeroko rozumianym otoczeniem danego przedsiębiorstwa.

Podstawowym celem przedsiębiorstwa prywatnego może być osiągnięcie przez to przedsiębiorstwo sukcesu. Należy zauważyć, że **pojęcie sukcesu** może rozumiane być różnie, np. jako przetrwanie na rynku, osiąganie coraz większych zysków, ale też zapewnienie pracownikom bezpieczeństwa – zarówno bezpieczeństwa pracy, jak i stabilizacji materialnej, czy też zmiana rzeczywistości w określonej dziedzinie, np. poprzez popularyzację konkretnego produktu czy nawet zapewnienie sobie pozytywnego miejsca w historii, np. ze względu na innowacyjność rozwiązań czy rozmiary działań.

Cele danego przedsiębiorstwa mogą być wyznaczane w różnym horyzoncie czasowym. Przedsiębiorstwo może dążyć do budowania stabilnej marki, czy też do zdobycia natychmiastowego zysku. Skutki działań w ramach polityki przedsiębiorstwa mogą polegać na wyzyskiwaniu pracowników czy oszukiwaniu kontrahentów, czy też na długofalowych inwestycjach i zmienianiu stylu życia klientów. Polityka administracji przedsiębiorstwa może być odzwierciedleniem światopoglądu określonej osoby – np. właściciela, jak i wpływać na postawy poszczególnych osób, pracujących w danym przedsiębiorstwie.

Pojęcie polityki administracji prywatnej, również tej prowadzonej przez przedsiębiorstwa, dotyczyć może wielu polityk szczegółowych, takich jak polityka gospodarcza, polityka społeczna, czy polityka administracyjna. Polityka gospodarcza zwykle uważana jest za podstawowy element polityki

prowadzonej przez przedsiębiorstwa w ogóle, a dążenie do osiągania zysków i unikania strat ekonomicznych czasem jest utożsamiane z celami przedsiębiorstwa w ogóle. Polityka społeczna przedsiębiorstw prywatnych dotyczyć może zarówno szkoleń czy tworzeniu odpowiedniej atmosfery w pracy, jak i pomocy wobec konkretnych jednostek, czy też umożliwianie poszczególnym grupom pracowników rozwoju. Polityka administracyjna podmiotów prywatnych, dotycząca np. tworzeniu optymalnych struktur przedsiębiorstwa, rotacji kadr czy też usprawniania działań poszczególnych komórek organizacyjnych, często jest uznawana za wzorzec do naśladowania przez administrację publiczną ze względu na umiejętność unikania nadmiernej biurokratyzacji czy też unikanie zbytniego upartyjnienia poszczególnych działań w sferze kadr. Polityki szczegółowe prowadzone przez przedsiębiorstwa realizowane są przy pomocy wielu różnych środków, są także związane z zagadnieniami takimi jak style kierowania czy kultura organizacji.

Przedsiębiorstwa, kształtując swoją politykę, mogą realizować określone strategie bądź też zajmować różne pozycje na rynku. Polityka przedsiębiorstwa może polegać zarówno na ściganiu się z konkurencją, tworzeniu nowych produktów, podnoszeniu ich jakości czy obniżaniu cen, jak i na naśladowaniu konkurencji i powielaniu sprawdzonych rozwiązań. Kształtowanie polityki przedsiębiorstw może wynikać z panujących doktryn, np. przekazywanych w trakcie edukacji osobom pełniącym w tych przedsiębiorstwach stanowiska decyzyjne, jak i z konieczności ekonomicznej, a nawet z instynktu czy przypadku. Polityka przedsiębiorstwa może być kształtowana w trakcie narad czy też być prowadzona jednoosobowo, może także opierać się na wielu ekspertyzach i opiniach doradców, jak i na działaniach wynikających z przyzwyczajenia czy z niezrozumienia sytuacji. Jakość polityki przedsiębiorstwa opiera się przede wszystkim na jakości kadr, przede wszystkim zarządzających, ale i wykonawczych oraz na czynnikach związanych z otoczeniem przedsiębiorstwa. Oddziaływanie przedsiębiorstwa na otoczenie polegać może na tworzeniu zachowań wśród klientów, konkurencji, kontrahentów czy też podmiotów administracji publicznej, jednakże przedsiębiorstwo w ramach swojej polityki może także zmieniać otoczenie poprzez przenoszenie miejsc swojej działalności, poszukując np. państw posiadających bardziej sprzyjające przepisy czy stan infrastruktury i bezpieczeństwa, okolice bogate w potrzebne surowce, jak i miejscowości o sprzyjającym klimacie, czy też zamieszkałe przez wielu potencjalnych klientów czy pracowników.

Należy zauważyć, że polityki prowadzone przez różne podmioty, takie jak rząd, samorządy, organizacje społeczne czy też podmioty związane z działalnością niepubliczną mogą być ze sobą sprzeczne czy też mogą konkurować w zakresie ingerowania w te same sprawy, jak i mogą ze sobą współdziałać i się uzupełniać. Prawidłowa polityka administracji daje rezultaty nie tylko w postaci doskonałej kondycji podmiotów ją prowadzących, ale także w odpowiednim stanie spraw publicznych i prywatnych.

Literatura

Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947.
Gaebler T., Osborne D., *Rządzić inaczej – jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1995.
Garbacik B., *Edukacja menedżerska a społeczne i polityczne otoczenie biznesu,* Gdańsk 2003.
Ickiewicz J., *Strategia finansowania przedsiębiorstwa*, Warszawa 1993.
Olszewska B. (red.), *Polityka przemysłowa a strategie przedsiębiorstw*, Wrocław 1996.
Strużycki M., *Zarządzanie przedsiębiorstwem*, Warszawa 2002.
Stachura J., *Biznes a polityka*, Warszawa 1987.
Rokita J., *Zarządzanie przedsiębiorstwem*, Warszawa 2003.

Zakończenie

Nauka o polityce administracji dąży do zbudowania podstaw teoretycznych dla prawidłowego działania w konkretnej sytuacji dotyczącej osiągania celów przez administrację. Za podstawy takie może być uznana wiedza na temat funkcjonowania administracji w zakresie osiągania celów. Poza znajomością reguł osiągania celów przez administrację, urzędnik potrzebuje także mądrości praktycznej, umożliwiającej działanie bezbłędne. Aby polityka administracji prowadzona była w sposób prawidłowy, nie wystarczy tylko poznanie zagadnień oderwanych od praktyki, konieczne jest także budowanie doświadczenia, zarówno jednostek, grup osób, jak i całej administracji. Studenci, urzędnicy a także badacze zagadnień związanych z procesem administrowania nie powinni ograniczać się tylko do jednego aspektu funkcjonowania administracji, czy przyjmować tylko jeden punkt widzenia, lecz winni poznawać administrację wielopłaszczyznowo, korzystając z różnych nauk administracyjnych, i to zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Wybór odpowiednich działań, zmierzających do doskonalenia jednostki w wybranym zakresie – czy to konkretnej polityki szczegółowej, czy ogólnej teorii administrowania – powinien uwzględniać zarówno interes ogółu, jak potrzeby i zainteresowania czytelnika.