

Jerzy Supernat  
Instytut Nauk Administracyjnych  
Uniwersytet Wrocławski

## **Teoria polityki biurokratycznej**

(zarys wykładu)

1. **Uwagi wstępne.** Teoria (teorie) polityki biurokratycznej dąży do wyjaśnienia roli administracji i biurokracji w procesie kształtowania polityki. Jej przedstawiciele odrzucają dychotomię polityka-administracja, na której opiera się teoria kontroli biurokracji, widząc w tym podziale analityczną wygodę, która nie służy rozwojowi teorii administracji publicznej. W szczególności uważają, że ceną uczynienia teorii bardziej operacyjną przez rozdzielenie administracji od polityki jest świadome ignorowanie istotnej roli biurokracji w strukturze władzy publicznej.

Potrzeba teoretycznego wyjaśnienia politycznej roli biurokracji jest niewątpliwie usprawiedliwiona, jako że biurokracja i biurokraci z zasady angażują się w działania polityczne. Polityka jest ogólnie definiowana jako autorytatywna alokacja wartości (tak David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York 1965) lub proces decydowania o tym, kto, co, kiedy i jak otrzyma (tak Harold Lasswell, *Politics. Who Gets What, When, How?* McGraw-Hill, New York 1936). Liczne badania potwierdzają, że biurokracja i biurokraci alokują wartości i decydują o tym, kto co dostanie, że biurokraci angażują się w czystą politykę (zob. na przykład Kenneth Meier, *Politics and Bureaucracy. Policymaking in the Fourth Branch of Government*, Brooks/Cole, Pacific Grove 1993 oraz Edward C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Harvester Wheatsheaf, New York 1992). Teoria polityki biurokratycznej wychodzi zatem od akceptacji tego, co empirycznie już dawno zostało zaobserwowane, to jest od tego, że administracja nie jest techniczną i wolną od wartości działalnością istotnie różną od polityki. Przeciwnie: administracja jest polityką (tak Dwight Waldo, *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Company, New York 1948).

Swoją drogą już Woodrow Wilson i Frank J. Goodnow byli w pełni świadomi tego, że polityka i administracja stanowią raczej syntezę aniżeli dwie starannie oddzielone części

działalności publicznej. Przyjmując, że „administracja leży poza właściwą sferą polityki”, W. Wilson jednocześnie przyznawał, że można odróżnić politykę od administracji tylko z grubsza, bowiem w ostateczności: *the administrator should have and does have a will of his own in the choice of means for accomplishing his work. He is not and ought not to be a mere passive instrument. In fact he should have large powers and unhampered discretion.* Inni przedstawiciele nauki administracji twierdzili w pierwszej połowie XX wieku, że teoria administracji musi wyjaśnić politykę zarówno uznając rzeczywistą rolę biurokracji, jak i widząc w niej konieczny element lepszej struktury eksplanacyjnej nauki administracji. Do najbardziej prominentnych wśród nich należał **John M. Gaus** (1894-1969).

J.M. Gaus stwierdził, że organy federalne nie tylko wykonywały akty prawne Kongresu, ale także samodzielnie kształtowały te akty i korzystały z władzy dyskrecyjnej przekładając niejasne intencje ustaw na konkretne działania administracyjne (zob. tegoż, *Note on Administration*, „*American Political Science Review*” 1931, nr 25). Biurokracja w oczywisty sposób sprawuje władzę polityczną. Jeżeli tak jest, to ci, którzy starają się zrozumieć organy publiczne nie mogą po prostu odciąć administracji od polityki i pozostawić tę drugą politologom. Jeżeli biurokracja pomaga określić wolę państwa, to niewątpliwie jest instytucją polityczną i zdaniem J.M. Gausa teoria administracji ignoruje ten fakt na własne ryzyko. W 1950 r. rzucił on wyzwanie tym, którzy będą kształtowali teorię administracji, twierdząc, że „Teoria administracji publicznej jest w naszych czasach także teorią polityki” (tenże, *Trends in the Theory of Public Administration*, „*Public Administration Review*” 1950, nr 3).

W porównaniu z teorią politycznej kontroli biurokracji teoria polityki biurokratycznej ma nieco bardziej złożone zadania. Jej celem nie jest przeprowadzenie linii demarkacyjnej pomiędzy polityką i administracją, ponieważ taka linia nie istnieje. Nie należy do niej także ustalenie tego, jak zapewnić odpowiedzialność biurokracji wobec jej politycznych zwierzchników, chociaż ta kwestia ma dla niej znaczenie. W centrum zainteresowania teorii polityki biurokratycznej znajdują się kwestie władzy politycznej: W jakim stopniu procesy administracyjne, będące przeciwieństwem procesów demokratycznych, kształtują politykę publiczną? Kto kontroluje lub kto wpływa na władzę biurokratyczną? Jaka jest rola biurokracji w reprezentowaniu i popieraniu celów grup interesów? W jakim stopniu organy czy funkcjonariusze pochodzący z wyboru dążą do kształtowania i kontroli administracji jako środka realizacji własnych celów politycznych. Co jest źródłem władzy politycznej? Jak można pogodzić polityczną rolę nie pochodzących z wyboru, opartych na władzy i hierarchii, organów z fundamentalnym wartościami demokracji?

2. **Paradygmat polityki biurokratycznej G.T. Allisona.** Po około dwu dekadach po ukazaniu się w 1948 roku pracy D. Waldo, *Administrative State* zaczęła się wyłaniać teoria polityki biurokratycznej z serii prac poświęconych podejmowaniu decyzji w obrębie władzy wykonawczej (przede wszystkim: Richard Neustadt's, *Presidential Power*, Wiley, New York 1960 oraz Samuel Huntington's, *The Common Defense*, Columbia University Press, New York 1961). Najważniejsze twierdzenie płynące z tych prac było takie, że decyzje rządowe są produktem przetargów i negocjacji pomiędzy zainteresowanymi aktorami politycznymi. Ponieważ prace te koncentrowały się na władzy wykonawczej centralnym graczem w tych strukturach przetargowych był prezydent. Jednak, jak wynikało z badań, jednostronne uprawnienia prezydenta były ograniczone i musiał on uwzględniać interesy różnych (instytucjonalnych) podmiotów. Jednym słowem, biurokracja i biurokraci uprawiali politykę w czystej postaci, i to uprawiali bardzo dobrze. Inaczej rzecz ujmując, biurokracja i jej funkcjonariusze nie byli neutralnymi agentami wykonania, ale aktywnymi uczestnikami procesu określania woli państwa.

Pierwszą poważną próbą zbudowania ogólnej teorii polityki biurokratycznej podjął **Graham T. Allison** w pracy *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, Boston 1971 (wersje późniejsze: Graham T. Allison, Morton Halperin, *Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Policy Implications*, World Politics 1972, Graham T. Allison, Phillip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman 1999). (Jeżeli chodzi o tytuł *Essence of Decision* to jest on oparty na stwierdzeniu Johna F. Kennedy'ego: *The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer – often, indeed, to the decider himself*). Bezpośrednim przedmiotem zainteresowania G.T. Allisona było wyjaśnienie przesłanek decyzji rządów Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego w czasie kryzysu kubańskiego. Autor nie ograniczył się jednak do tego przypadku, ale postawił także pytanie ogólniejsze, dotyczące istoty polityki biurokratycznej: Dlaczego rządy robią to, co robią? Innymi słowy, jak jest tworzona polityka? Kto ją kształtuje i kto na nią wpływa? Aby udzielić ogólnych odpowiedzi na te pytania, G.T. Allison sformułował trzy modele: model racjonalnego aktora / model klasyczny (model I), model – paradygmat procesu organizacyjnego (model II) i model – paradygmat polityki biurokratycznej (model III).

Model I zakłada, że decyzje rządowe można rozumieć widząc w nich produkt pojedynczego aktora, kierującego się swoim własnym interesem. Zgodnie z tym modelem, w przypadku pojawienia się problemu podmiot podejmujący decyzje identyfikuje możliwe

rozwiązania problemu, ocenia ich konsekwencje, a następnie wybiera to, które maksymalizuje korzyści i minimalizuje koszty.

Model II zakłada, że w procesie podejmowania decyzji uczestniczy wiele podmiotów, a proces ten jest wysoce ustrukturalizowany przez standardowe procedury operacyjne (*standard operating procedures*). Zgodnie z tym modelem podmiot podejmujący decyzje polega raczej na organizacyjnych zwykłych procedurach (*organizational routines*) aniżeli na racjonalnych kalkulacjach korzyści i kosztów.

Model III, dla nas najważniejszy, wyjaśnia decyzje rządowe jako produkt przetargów i kompromisu pomiędzy różnymi organizacyjnymi elementami władzy wykonawczej. Model ten skonstruowany jest z czterech podstawowych założeń:

1. Władza wykonawcza składa się z licznych organizacji i jednostek mających różne cele i programy. Każda kwestia przyciąga uwagę i angażuje pewien zestaw aktorów, którzy wnoszą do tej kwestii rozbieżne interesy i motywacje.
2. Nie istnieje żadna dominująca organizacja czy jednostka. Innymi słowy, żaden aktor władzy wykonawczej nie jest w stanie działać jednostronnie. Prezydent może być najsilniejszym aktorem w danej kwestii, ale nie będzie aktorem jedynym, a jego wpływ jest ograniczony.
3. Decyzja końcowa jest wypadkową polityczną (*political resultant*). Innymi słowy, to, co rząd postanawia zrobić jest wynikiem przetargów i kompromisu, produktem procesu politycznego.
4. Istnieje różnica pomiędzy tworzeniem polityki i jej wykonywaniem. Po wyborze określonego kierunku działania zadanie jego wykonania zostaje powierzone innym, którzy także muszą podejmować decyzje dotyczące bardziej szczegółowych działań. Decyzje te są z kolei kształtowane przez procedury operacyjne i przez interesy wykonawców.

Znaczenie i dynamikę władzy w politycznym modelu III G.T. Allison przedstawił wyjątkowo zwięźle i obrazowo pisząc: *Men share power. Men differ about what must be done. This milieu necessitates that government decisions and actions result from a political process. In this process, sometimes one group committed to a course of action triumphs over other groups fighting for other alternative. Equally often, however, different groups pulling in different directions produce a result... – a mixture of conflicting preferences and unequal power of various individuals – distinct from what any person or group intended. In both cases, what moves the chess pieces is not simply the reasons that support a course of action,*

*or the routins of organizations that enact an alternative, but the power and skill of proponents and opponents of the action in question.*

Przyjęcie powyższych czterech założeń powoduje, że uwaga przedstawiciela nauki administracji natychmiast kieruje się na władzę i politykę w obrębie i między jednostkami organizacyjnymi władzy wykonawczej. W granicach tej władzy model G.T. Allisona obejmuje politykę i administrację, czyniąc między nimi tylko niewielką różnicę (w badaniu biurokracji: *The name of the game is politics*), co sprawiło, że stanowi odpowiedź na wyzwanie sformułowane przez J.M. Gausa. Model III postrzega składniki władzy wykonawczej jako półautonomiczne organizacje, które nie działają zgodnie nad seriami pojedynczych kwestii strategicznych, lecz działają nad różnorodnymi kwestiami odpowiednio do swoich własnych koncepcji krajowych, organizacyjnych i indywidualnych celów. Decyzje rządowe są w konsekwencji produktem polityki.

Ogólne założenia modelu III pozwalają wyjaśnić konkretną politykę przez poszukiwanie odpowiedzi na kilka podstawowych pytań:

1. Kto działa? Innymi słowy, jakie organizacje lub jednostki mają ważny interes w danej kwestii i czyje zachowanie może mieć istotny wpływ na decyzje i działania rządowe dotyczące tej kwestii?
2. Co determinuje stanowisko każdego gracza? Pytanie to płynie ze spostrzeżenia G.T. Allisona, że punkt widzenia zależy od punktu siedzenia (*where you stand depends on where you sit*). Różne organizacje i jednostki mają różną percepcję danej kwestii i płynące z ich celów, wartości i poczucia misji, rozbieżne preferencje odnośnie do tego, co powinno zostać zrobione.
3. Jak stanowiska graczy skupiają się, aby przynieść decyzje i działania rządowe? Po ustaleniu podmiotów zaangażowanych w daną kwestię oraz ich interesów i celów kwestią fundamentalną jest poznanie przetargów między zaangażowanymi aktorami, a więc sposobów, w jaki bronią i popierają swoje interesy. Innymi słowy, chodzi o poznanie relatywnego wpływu graczy. Notabene model III zakłada, że przetargi są wysoce ustrukturalizowane i że kształt procesu podejmowania decyzji oraz dystrybucja władzy pomiędzy graczy zależy od kanałów działania (*action channels*) i reguł działania (*rules of the game*).

Model polityki biurokratycznej G.T. Allisona miał niewątpliwie duży wpływ na sposób badania biurokracji oraz rozwój nauki administracji. Jednak jako ogólna struktura badania polityki biurokratycznej znalazł raczej ograniczone zastosowanie. Jego intuicyjne założenia są niewątpliwie nęcące: decyzje i działania są produktem przetargów pomiędzy

organizacyjnymi składnikami władzy wykonawczej; aktorzy ci mają własne zaściankowe interesy; ich zdolność do przekształcenia tych interesów w politykę zależy od ich roli w procesie podejmowania decyzji. Założenia te logicznie prowadziły do możliwych do sprawdzenia hipotez: przyjęta polityka będzie odzwierciedlała interesy zaściankowe zaangażowane w grze przetargowej; przyjęta polityka będzie odzwierciedlała relatywną władzę graczy zaangażowanych w tej grze; władza graczy będzie zdeterminowana przez kanały działania i reguły gry używane do strukturalizacji podejmowania decyzji. Empiryczną ważność tych hipotez i wspierającej je struktury koncepcyjnej podważyli między innymi Jonathan Bendor, Thomas Hammond, *Rethinking Allison's Models*, „The American Political Science Review” 1992, nr 86.

**3. Organizacyjne uwarunkowania (teorii) polityki biurokratycznej.** Można wyróżnić dwa kluczowe organizacyjne uwarunkowania czy wymiary teorii polityki biurokratycznej. **Pierwsze** dotyczy zachowania. Podstawowym celem jest tutaj wyjaśnienie, dlaczego biurokracja i biurokraci robią to, co robią. Ogólne założenie jest takie, że biurokracja realizuje ważną misję publiczną i podejmuje liczne decyzje i działania polityczne, a jednocześnie prawne wyznaczenie tych działań jest niejednoznaczne. Jeżeli ustawodawca i prawo tylko w części wyjaśniają, co biurokracja robi i dlaczego to robi, to, co wyjaśnia resztę? **Drugie** dotyczy struktury organizacyjnej i dystrybucji władzy. Tutaj podstawowym celem jest zrozumienie, jak formalne więzi zależności w obrębie biurokracji, relacje biurokracji z innymi instytucjami oraz powierzone jej do realizacji programy i polityki determinują wspólnie relatywny wpływ licznych aktorów politycznych.

Organizacyjne wyjaśnienie politycznego zachowania biurokracji i biurokratów ma głębokie korzenie w literaturze socjologicznej i teorioorganizacyjnej. Wystarczy wskazać prace Roberta K. Mertona i Williama H. Whyte'a pokazujące wpływ struktury organizacyjnej na funkcjonowanie poszczególnych instytucji oraz zachowania i osobowość jednostek w ich obrębie. Współcześnie organizacyjne uwarunkowania (teorii) polityki biurokratycznej znalazły najpełniejszy wyraz w pracach Jamesa Q. Wilsona, *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York 1989 i Harolda Seidmana, *Politics, Position and Power. The Dynamics of Federal Organizations*, Oxford University Press, New York 1998.

Zdaniem J.Q. Wilsona biurokraci dysponują uznaniem w procesach decyzyjnych, a sposób korzystania z tego uznania zależy od wielu czynników. Autor przyjął założenie, że zachowania biurokracji i biurokratów są celowe, tzn. motywowane przez cele, a jednocześnie odrzucił pogląd, iż cele są w całości czy w dużej części determinowane przez prawo. Jest

bowiem tak, że cele są niejasne czy nawet sprzeczne. W sytuacji niepełnego określenia celów działania biurokratów nie mogą polegać tylko na określaniu najlepszego sposobu osiągnięcia celów na podstawie wiedzy i doświadczenia. Coś innego niż „produkt” politycznego końca dychotomii polityka-administracja musi kierować działaniami biurokracji i biurokratów. Co to jest? Co (oprócz polityki/prawa) determinuje zachowania biurokracji i biurokratów? Autor wskazał kilka możliwych odpowiedzi: imperatywy sytuacyjne (bieżące wydarzenia, na które należy zareagować), oczekiwania współpracowników w miejscu pracy, kolegów - przedstawicieli tego samego zawodu z innych ośrodków, wartości zawodowe, ideologia, przekonania własne, potrzeby klienta. Zdaniem Autora niejasność celów prowadzi także do ich zastępowania przez reguły, jako że trzymanie się ustalonych reguł i procedur zmniejsza ryzyko działania. Wskazuje wreszcie, że większość dużych organizacji, także oczywiście publicznych, ma swoją własną szczególną osobowość, czyli sposoby myślenia o celach i najlepszych sposobach ich osiągnięcia. Wzięta razem sposoby te składają się na kulturę organizacyjną, z której korzysta się w procesie socjalizacji nowych członków, aby nauczyć ich przyjętych w danej organizacji sposobów postępowania.

H. Seidman z kolei wyjaśnia, dlaczego kwestia organizacji (i reorganizacji) jest stale przedmiotem publicznych dyskusji, a jednocześnie, dlaczego wprowadzane zmiany organizacyjne rzadko kiedy prowadzą do osiągnięcia ich domniemanych celów. Otóż jest tak dlatego, że organizacja administracji ma niewiele wspólnego ze skutecznością i ekonomicznością. Organizacja administracji dotyczy władzy i polityki. Swoją tezę H. Seidman oparł na badaniu dobrze znanych osobliwości organizacyjnych w obrębie władzy wykonawczej raczej z politycznego niż administracyjnego punktu widzenia. Z perspektywy ortodoksyjnej nauki administracji wiele elementów władzy wykonawczej jest zorganizowanych w sposób perwersyjny. Wskazać można nakładające się na siebie kompetencje, niejasne więzi organizacyjne, zadania i programy przypisane organom bez uwzględnienia ich specyfiki czy funkcjonalnych priorytetów, organy administracyjne zbudowane w oparciu o różnorodne plany organizacyjne i stosujące zadziwiająco różne procedury itd. Dla przedstawiciela nauki administracji przekonanego do dychotomii polityka-administracja i uznającego efektywność za zasadę podstawową przypadki takie mają niewiele sensu. Z politycznego punktu widzenia są jednak jak najbardziej sensowne, jako że są politycznie pożądane, a przynajmniej politycznie akceptowane. Jednym słowem, organizacja czy reorganizacja administracji stała się trwałym elementem polityki, uprawianym dla niej samej – celem politycznym bez jakiegokolwiek uzasadnienia w postaci jakiegokolwiek strategii administracyjnej.

**4. Biurokracja reprezentatywna.** Prace D. Waldo, W. Wilsona, G.T. Allisona, H. Seidmana i wielu innych jednoznacznie wskazują, że biurokracja jest instytucją polityczną. Będąc politycznymi aktorami zaangażowanymi w czystą politykę, biurokraci są jednocześnie znacznie oddaleni od urny wyborczej i tylko częściowo odpowiedzialni przed organami pochodzącymi z wyborów (zob. Kenneth Meier, *Politics and Bureaucracy. Policymaking in the Fourth Branch of Government*, Brookes/Cole, Pacific Grove 1993 oraz Frederick Mosher, *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, New York 1982). Ta sprzeczność pomiędzy zaangażowaną w kształtowanie polityki biurokracją i podstawowymi wartościami demokratycznymi stanowi jedno z najważniejszych wyzwań dla teorii administracji publicznej. Jak można, pyta F. Mosher, pogodzić stałą i silną służbę cywilną, którą ani społeczeństwo w głosowaniu, ani jego przedstawiciele przez swoje nominacje nie są w stanie łatwo zastąpić, z zasadą rządów przez ludzi?. Każda demokratyczna teoria administracji, jak podkreślał D. Waldo, musi być w stanie odpowiedzieć na to pytanie.

Teoria reprezentatywnej biurokracji skupia się na znalezieniu sposobu legitymizacji politycznej władzy biurokracji w kontekście wartości demokratycznych. Jej podstawowe założenie jest takie, że biurokracja odzwierciedlająca różnorodność społeczności, której służy z większym prawdopodobieństwem będzie wyrażała interesy wszystkich grup w procesie podejmowania decyzji politycznych. Jeżeli biurokracja jest wrażliwa na różnorodność interesów i jeżeli te interesy znajdują wyraz w jej decyzjach i działaniach, biurokracja może być uznana za instytucję reprezentatywną (zob. Samuel Krislow, *Representative Bureaucracy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1974 oraz Sally Selen, *The Promise of Representative Bureaucracy. Diversity and Responsiveness in a Government Agency*, M.E. Sharpe, Armonk 1997). A jeżeli biurokracja jest instytucją reprezentatywną, to jej polityczną rolę można pogodzić z takimi wartościami demokratycznymi jak reguła większości, prawa mniejszości czy równa reprezentacja.

Koncepcję legitymizowania władzy biurokracji przez traktowanie biurokracji jako instytucji reprezentatywnej zapoczątkował formalnie J. Donald Kingsley w studium brytyjskiej służby publicznej *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs 1944. W pracy tej sformułował pogląd, że służba cywilna powinna odzwierciedlać właściwości rządzącej klasy społecznej. Argumentował, że warunkiem efektywnego wypełniania przez służbę cywilną jej roli w danym ustroju jest zrozumienie dla wartości i trosk dominującej grupy politycznej. Podzielanie wspólnych wartości łączy wykonywanie władzy dyskrecyjnej przez biurokrację z wartościami demokratycznego państwa. Swoją drogą, chociaż termin „biurokracja reprezentatywna” zawdzięczamy J.D. Kingsley’owi, to podstawowa idea, którą

on wyraża, jest znacznie starsza. Wprowadzony w USA w XIX w. system łupów (*spoils system*) zaowocował służbą cywilną zdominowaną przez zwolenników zwycięskiej partii. Taka biurokracja może być postrzegana jako przedłużenie zwycięskiej partii i zatem preferencji wyrażonych przy urnie wyborczej. Z drugiej strony, taki system przynosi określone problemy (niekompetencja, faworyzowanie, korupcja), którym miała przeciwdziałać proponowana przez W. Wilsona i F.J. Goodnowa dychotomia polityka-administracja. Negatywne następstwa systemu łupów sprawiają, że współcześni zwolennicy biurokracji reprezentatywnej odrzucają ten system jako właściwy model biurokracji reprezentatywnej.

W Stanach Zjednoczonych podstawy teorii biurokracji reprezentatywnej sformułowali David Levitan, *The Responsibility of Administrative Officials in Democratic Society*, „Political Science Quarterly” 1946, nr 61 oraz Norton Long, *Bureaucracy and Constitutionalism*, „American Political Science Review” 1952, nr 46. Postawione przez tego drugiego dwa pytania do dzisiaj wyznaczają główne nurty rozważań relewantnych prac: 1) czy organy publiczne reprezentują interesy i wartości społeczeństwa amerykańskiego? 2) czy te interesy i wartości znajdują wyraz w działaniach politycznych biurokracji? Pierwsze pytanie dotyczy pasywnej reprezentacji, czyli zakresu, w jakim biurokracja odzwierciedla budowę społeczeństwa (z punktu widzenia rasy, narodowości i płci). Drugie pytanie dotyczy z kolei aktywnej reprezentacji, czyli relacji pomiędzy pasywną reprezentacją i efektami politycznymi. Jak podkreśla S. Krislow, zgodność demograficznej struktury społeczeństwa i demograficznej struktury biurokracji to jeszcze za mało, aby móc mówić o w pełni reprezentatywnej biurokracji. Poważne twierdzenie, że biurokracja jest instytucją reprezentatywną wymaga jeszcze dowodu, że pasywna reprezentacja staje się aktywną reprezentacją. W ujęciu K.Meiera, jeżeli służba cywilna wyraża różne interesy i wartości społeczeństwa, biurokracja staje się reprezentatywną czwartą władzą, wyposażoną w legitymację wykonywania władzy w systemie demokratycznym.

**5. Uwagi końcowe.** N. Long napisał: „Krwioobiegim administracji jest władza (*The lifeblood of administration is power*). Jej osiągnięcie, utrzymanie, wzrost, rozproszenie i utrata są zagadnieniami, których i praktyk i teoretyk nie mogą pomijać” (tenże, *Power and Administration*, „Public Administration Review” 1949, nr 9). Zdaniem tego Autora ignorowanie politycznej roli biurokracji pozbawia teorię administracji istotnego związku ze światem realnym i skazuje wiele teoretycznych wskazówek na porażkę. Zatem, tak jak twierdzą N. Long, J.M. Gaus, D. Waldo i wielu innych, biurokracja, czy nam się to podoba,

czy nie, jest instytucja polityczną. Teoria administracji publicznej musi dostrzegać i wyjaśniać ten prosty fakt życia politycznego i musi w konsekwencji być także teorią polityczną.

### **Bonus**

Taktyki zachowania politycznego w organizacjach formalnych (za: Robert W. Allen et al., *Organizational Politics: Tactics and Characteristics of Its Actors*, „California Management Review” 1979, nr 77).

1. *Blaming or attacking others.*
2. *Manipulating information.*
3. *Creating and maintaining a favorable image.*
4. *Developing a base of support.*
5. *Praising others or ingratiation.*
6. *Developing strong allies and forming coalitions.*
7. *Associating with influential persons.*
8. *Creating obligations through reciprocity.*