

Paweł Polaczuk
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn)

Współczesne problemy administracji w ujęciu Jürgena Habermasa

Niniejszy artykuł jest poświęcony diagnozie Jürgena Habermasa dotyczącej współczesnej administracji. Interesować mnie będzie ten fragment rozważań, w którym Habermas odniósł się do wyzwań, przed jakimi stoi biurokratycznie zorganizowany aparat administracji państwa. Należy zauważyć, że charakterystyka spostrzeżeń autora *Strukturalnych przeobrażeń sfery publicznej* w zakresie, jaki odpowiada temu zamyślowi, wymaga przedstawienia tej części bogatego dorobku Habermasa, który zawiera diagnozę zamian we współczesnych liberalnych demokracjach. Do nich to bowiem odwołuje się autor w interesującym mnie zakresie. Te dwie płaszczyzny składają się zatem na argumentację autora poświęconą problemom biurokratycznie zorganizowanego aparatu administracji państwa.

Należy podkreślić, że realizacja przedstawionego zamysłu nie wymaga analizy przedmiotu i struktury teorii działania komunikacyjnego. Można przeto oderwać sądy Habermasa dotyczące wyzwań stojących przed biurokacją od rozbudowanej teorii autora i skupić ledwie na jej założeniach. Stanowią one celną – jak sądzę – diagnozę przeobrażeń zachodzących we współczesnych demokracjach liberalnych i pozwalają klarownie i przekonująco wprowadzić w problemy biurokracji¹.

Płaszczyzną, w jakiej zbiegają się w rozważaniach Habermasa analizy zjawisk składających się na ową diagnozę, jest sfera publiczna. Opis jej przeobrażeń, podtrzymywany niezmiennie od wielu lat, stanowi punkt wyjścia w refleksji dotyczącej przeszłych i zachodzących przeobrażeń w państwach liberalno-demokratycznych, w tym m.in. zmian pozycji, charakteru i funkcji władzy administracyjnej².

¹ Można przyjąć, że spostrzeżenia Habermasa nie odbiegają od ocen wnikliwych obserwatorów rzeczywistości społecznej, gospodarczej i politycznej, którzy mają wiedzę potrzebą do tego, by diagnozy te odnosić bądź łączyć z mechanizmami funkcjonowania instytucji współczesnego państwa.

² Nadmienię, że przyjęta przeze mnie perspektywa rekonstrukcyjna nie jest jedyną z możliwych. Wydaje się być jednak najtrafniejsza w tym oto sensie, że nie angażuje dogłębnych dociekań o kryzysie legitymizacyjnym władzy, zorientowanych na źródła tego kryzysu ujmowanego jako kryzys motywacji, w mniejszym zaś stopniu na ustalenia dotyczące funkcjonowania biurokracji; por. P. Polaczuk, *Spółczesność obywatelskie wobec kryzysu legitymizacji. O koncepcji legitymizacji Jürgena Habermasa*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica”, vol. 38, Płock 2009, s. 99-117; zob. także: tenże, *Legalność jako kryterium legitymizacji. Kilka uwag o koncepcji Maksa Webera*, [w] *Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych*,

Pierwotny kształt sfery publicznej był dla Habermasa niejako odzwierciedleniem katalogu praw podstawowych. Z nich to wywodzić można – jego zdaniem – opis sfery publicznej i liberalny model obywatelskiej sfery publicznej. Prawa te gwarantowały bowiem prywatną autonomię w płaszczyźnie społecznej oraz wystarczały do ograniczenia funkcji władzy. Przestrzeń „pomiędzy” mogła zostać zagospodarowana przez ludzi prywatnych, zdolnych do publicznego, racjonalizującego panowanie rozprawiania i debatowania o sprawach łączących państwo z potrzebami społecznymi. Publiczny dyskurs był wyrazem i elementem emancypacji obywateli od panowania, tak jak wolne i niezakłócone kontakty między osobami prywatnymi działającymi na wolnym rynku³.

Temu odpowiada negatywny charakter wolności liberalnych, które miały chronić przed ingerencjami państwa obszary zastrzeżone dla „ludzi prywatnych”. Ale prawa te – powiada Habermas – miały także „działać jako pozytywne gwarancje jednakowych szans udziału w wytwarzaniu społecznego bogactwa” oraz w procesie kształtowania opinii publicznej. Tylko poprzez owe prawa można było zagwarantować jednakowe szanse udziału w systemie rekompensat (z racji wymiany) oraz instytucjach politycznych (w sferze publicznej)⁴.

Jednak prawa i wolności negatywne (chroniące przed ingerencją państwa) nie spełniły oczekiwanej funkcji. Nie powodowały bowiem „>>automatycznie<< skutków pozytywnych”, jakich oczekiwano. Innymi słowy, w sferach wydzielonych prawami negatywnymi nie działały „mechanizmy społeczne wynagradzające w przybliżeniu choćby równymi szansami udziału w społecznych rekompensatach i uczestnictwa w politycznych instytucjach”. Ugruntowało to przekonania fundamentalne dla procesu transformacji państwa liberalnego w państwo o orientacji społecznej: że takie rekompensaty może zagwarantować jedynie państwo i że tylko tak „porządek polityczny może być nadal zobligowany ideą politycznie funkcjonującej sfery publicznej”⁵. Jedynie zatem poprzez ingerencje w porządek prawny i społeczny państwo liberalne jest zdolne zachować i obronić swoje fundamentalne założenia. Z czasem także i negatywny wydźwięk praw stracił na znaczeniu w tym oto sensie, że państwo liberalne, przechodząc do etapu państwa o orientacji społecznej, zaczęło kształtować stosunki społeczne miast wymagać, by ustrój organizacji społecznych pozostawał zgodny z pewnymi liberalnymi pryncypiami⁶. Należy podkreślić, że zgodnie z ujęciem Habermasa, przejście do państwa socjalnego wynika z dostrzeżenia tej oto okoliczności, że to państwo, a nie podmioty prywatne, musi być filarem porządku społecznego, że to państwo w drodze aktywności na polu socjalnym musi samo wskazywać, na

Płock 2010, s. 9-22; tenże, *Administracja w kryzysie legitymizacji*, wystąpienie na III Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej – Działalność organizacji pozarządowych *Organizacje pozarządowe a samorząd – 25 lat doświadczeń*, w druku.

³ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, tłum. W. Lipnik, M. Łukasiewicz, red. M. Czyżewski, Warszawa 2007, s. 399-401.

⁴ J. Habermas, *Strukturalne...*, s. 400.

⁵ Tamże, s. 405; tenże, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 450.

⁶ Tenże, *Strukturalne...*, s. 401.

czym polega sprawiedliwość⁷. Toteż obok, a czasami w miejsce praw formalnych, pojawiły się gwarancje materialne, narzucające reguły sprawiedliwości dystrybutywnej kompromisowi interesów dotyczących sprawiedliwego podziału nadwyżki produktu społecznego, nad którym zaczęło czuwać państwo⁸. Prawa wyłączające w stosunku do władzy zostały przeobrażone w „prawa uczestnictwa”⁹: to, czego nie można zagwarantować przez wyłączenie, stało się przedmiotem gwarancji pozytywnych dotyczących udziału w świadczeniach socjalnych oraz instytucjach politycznej sfery publicznej. W tym też sensie doszło do przesunięcia normatywnego sensu praw negatywnych podstawowych na prawa uczestnictwa w dostępie do świadczeń państwa i sfery publicznej¹⁰.

Zarysowana powyżej transformacja praw podstawowych w prawa uczestnictwa zmienia przy tym sens umocowania w prawach podstawowych sfer prywatnej i publicznej wraz z dzielącą te sfery różnicą¹¹. Konsekwencje tych przeobrażeń dla sfery prywatnej i publicznej są nader złożone. Ograniczę się zatem jedynie do tych, które mają znaczenie dla zarysu problemów współczesnej biurokracji. Oto bowiem Habermas zauważa, że urzeczywistnienie wspomnianych praw w państwach o orientacji społecznej opiera się na integracji interesów wszystkich organizacji, których działalność odnosi się do państwa. Taki sposób działania wynika z logiki państwa socjalnego.

⁷ Tamże, s. 401.

⁸ Tamże, s. 403; cytowany przez Habermasa Ridder ujmuje to następująco: „Normatywnym skutkiem konstytucyjnego nakazu państwa socjalnego jest zobowiązanie wszystkich organów państwowych do tego, by w drodze ustawodawczej, administracyjnej i sądowej dbać o dostosowanie takich instytucji do aktualnych potrzeb”, H. Ridder, *Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften*, [w] J. Habermas, *Strukturalne...*, s. 403.

⁹ Tradycyjne wolności należy interpretować już nie negatywnie, lecz pozytywnie. Są one traktowane jako gwarancje uczestnictwa. Przykładem może być wolność słowa. Habermas zauważa bowiem, że instytucje przekazu publicznego same stały się siłą społeczną, zdolną faworyzować bądź bojkotować wdzierające się do sfery publicznej prywatne interesy i mediatyzować opinie czysto indywidualne. Przez to publiczność nie jest już publicznością osób formalnie i materialnie równoprawnych. Stąd konieczność instytucjonalnego zobowiązania organów przekazu publicznego do przestrzegania zasad demokratycznego i socjalnego państwa prawa – wyznaczania zadań i granic mediów. Tylko przy tej gwarancji aktywności ze strony państwa możliwe jest zagwarantowanie ludziom prywatnym jednakowego dostępu do sfery publicznej. Inna grupa podstawowych praw, których zadaniem jest instytucjonalna gwarancja prywatnej własności – pisze Habermas-, nie może być rozumiana jako gwarancja sfery prywatnej w konkurencyjnym kapitalizmie. Prawa te przybierają postać praw uczestnictwa i w połączeniu z zasadą równości trzeba je rozumieć jako gwarancje roszczeń socjalnych (przykłady podane przez Habermasa to roszczenie do stanowiska odpowiadającego kwalifikacjom, do edukacji odpowiadającej zdolnościom). Autor odnotowuje normatywną zmianę praw podstawowych także w odniesieniu do praw gwarantujących nienaruszalność sfery intymnej. Powiada mianowicie, że prawa te tracą - w połączeniu z prawem do swobodnego rozwoju osobowości - swój czysto negatywny charakter. Współcześnie „nie da się już chronić tych dóbr przez ich obronę i wyłączenie spod państwowych ingerencji - [...] mogą być one [...] chronione [...] [dopiero przez, dopisek wł., P.P.] oparcie w prawach uczestnictwa, w zagwarantowanych prawnie roszczeniach”. Innymi słowy, gwarancji tych praw szuka się już nie na gruncie własności prywatnej, lecz publicznych gwarancji artykulacji; J. Habermas, *Strukturalne...*, s. 406-409.

¹⁰ Tamże, s. 405.

¹¹ Tamże, s. 405, 409; Habermas zauważa np., że „prywatna autonomia możliwa jest [w takim stanie rzeczy, dopisek wł. P.P.] tylko jako pochodna. [...] Podobnie prawa do bezpieczeństwa, osobistego rozwoju nie wywodzą się już z ustroju państwa prawnego [...], [lecz, dopisek wł. P.P.] opierają się na integracji [...] dokonywanej zgodnie z nakazem państwa socjalnego – interesów wszystkich organizacji, których działalność odnosi się do państwa”.

Nakaz integracji podług tej logiki zwiększył oddziaływania organizacji społecznych na państwo. Nacisk, jaki wspomniane organizacje wywierają, może mieć charakter bezpośredni. Wchodzą wtedy w konkurencję z neomerkantylną aktywnością interwencyjonistyczną administracji rządowej, stając się równorzędnym równorzędnym partnerem administracji państwa¹². Podobnie dzieje się wtedy, gdy organizacje społeczne oddziałują na państwo w politycznej sferze publicznej wspólnie z administracją publiczną. Dobrym przykładem będą tu polityczne kompromisy zawierane z państwem z pominięciem sfery publicznej¹³. Pozycja podmiotów społecznych, której świadectwem są powyższe zjawiska, jak i sama aktywność organizacji społecznych z poziomu autonomii politycznej, zapewnia im swoistą autonomię prywatną. W warunkach słabości sfery publicznej, roszczą sobie one faktyczną kontrolę biurokracji ponad sferą publiczną, której kontrola jest dziś zasadniczo możliwa tylko przez partie i grupy nacisku („społeczno-politycznej biurokracji”). Logika tych przesunięć wymaga wtedy także ich kontroli, prowadzonej w strukturach i na warunkach „wewnętrznej publiczności” wspomnianych podmiotów. Nie jest ona jednak faktycznie sprawowana na tym poziomie. Świadczą o tym zjawiska kluczowe dla sformułowanej oceny funkcjonowania partii i grup nacisku, pośród których Habermas wymienia plebiscyty na prze-

¹² Należy odnotować, że już choćby przez to w analizach problemów nurtujących współczesne biurokracje krytykowane jest ujęcie Maksa Webera. Należy przypomnieć, że Weberowskie ujęcie biurokracji łączy się z tezą o postępującej racjonalizacji. Weber twierdzi bowiem, że racjonalizacji nowoczesności odpowiada powstanie modelu nowoczesnej biurokracji, która jest ucieleśnieniem nowoczesnego panowania politycznego. Temu typowi panowaniu odpowiada przekonanie o jego legalności. Wątpliwości, jakie się tu wyraźnie przedstawiają, wiążą się z racjonalnością substancjonalną. Przypomnę, że racjonalność w ujęciu Weberowskim ma przy tym dwa wymiary: formalny i substancjonalny. Pierwszy odnosi się do stopnia, w jakim działania orientują się na racjonalne reguły, drugi charakteryzuje zastosowanie kryterium racjonalności do realizacji postawionych celów i założonych wartości. Relacja racjonalności formalnej i materialnej uchodzi za problematyczną w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, jeśli wzrasta produktywność i efektywność. Wtedy racjonalność formalna zwraca się przeciwko tradycyjnym wartościom, powodując ich deprecjację. Weberowskie ujęcie wydaje się być nader stanowcze i nie pozostawia złudzeń, że proces ten ma charakter nieodwracalny także i z tego powodu, że dotychczasowe próby rehabilitacji światopoglądu religijnego – metafizycznego zakończyły się niepowodzeniem. Prowadzi on ostatecznie do utraty poczucia wolności przez człowieka i kształtowanego w oparciu o sfery wartości (religia, nauka, moralność, sztuka) poczucia sensu, które nie mogą odrodzić się już autonomicznie. Problem w tym, że postępująca racjonalizacja skazuje człowieka na życie w, jak to ujmuję metaforycznie Roderick, „złotej klatce.” Jeśli trafnie rozumiem tę myśl, postępująca racjonalizacja pomniejsza znaczenie jednostkowych rozstrzygnięć, prowadząc ostatecznie do zanegowania w ogóle ich relewancji. Po drugie – i tego dotyczy teza Habermasa – normatywna zmiana sensu praw podstawowych na prawa uczestnictwa na powrót materializuje prawa „sformalizowane”. W tym też sensie tendencje, jakie wyłoniła logika państwa dobrobytu, zdają się mieć charakter przeciwny od założonego przez Webera kierunku i skutku racjonalizacji. Z tego względu zasadne wydaje się pytanie o relację nowoczesnego panowania do uprawomocnienia opartego o legalizm. Habermas odnotowuje przy tym aktywność organizacji społecznych wywierających – jako równorzędny partner administracji – presję na państwo i intensyfikujących substancjalizację praw podstawowych. W tym stanie rzeczy, różnym od rzeczywistości sfery publicznej z czasów Webera, rozwija koncepcję legitymizacji w oparciu o racjonalne wartości materialne; zob. szerzej P. Polaczuk, *Spółczesność obywatelskie wobec ...*; P. Polaczuk, *Legalność jako...*; zob. także: M. Ferrer, *Handlung und Kritik*, Konstancja 1997, s. 72; C. Rademacher, *Versöhnung oder Verständigung? Kritik der Habermasschen Adorno – Revision [w] Kritische Studien*, Lüneburg, 1993, s. 26; M. Rodenstein, *Bürgerinitiativen und politisches System. Eine Auseinandersetzung mit soziologischen Legitimationstheorien*, Lahn-Giessen 1978, s. 30-31; R. Roderick, *Habermas und das Problem der Rationalität. Eine Werkmonographie*, Hamburg 1989, s. 53; W. Lübke, *Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften*, „Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften”, t. 67, Tybinga 1991, s. 10.

¹³ J. Habermas, *Strukturalne...*, s. 415-416.

wodniczących partii oraz bezwzględność liderów partyjnych w eliminacji przeciwników wewnątrzpartyjnych. Skutkiem tych anomalii zaostrzają się antynomie między decyzją a dyskusją, biurokracją i demokratyczną kontrolą¹⁴. Skutkiem powyższych zjawisk jest również przejmowanie przez instytucje polityczne funkcji w sferze obrotu towarowego. Władze społeczne przejmują zaś funkcje polityczne. Tak ujęte zjawiska, określane przez Habermasa wspólnym mianem „refeudalizacji społeczeństwa”, dotyczą sfery publicznej. Oto bowiem organizacje zawierające polityczne kompromisy z państwem czynią to nader często z pominięciem sfery publicznej i zapewniają sobie „plebiscytarną” aprobatę „zmediatyzowanej” publiczności środkami „demonstracyjnego albo manipulacyjnego upublicznienia”¹⁵. Świadczy to o rozpadzie sfery publicznej, która staje się „przestrzenią demonstracyjnego i manipulacyjnego upubliczniania, aranżowanego przez organizacje ponad głowami zmediatyzowanej większości”¹⁶.

Habermas zauważa, że dzieje się to mimo obowiązywania politycznej zasady funkcjonującej sfery publicznej, „zgodnie z którą zmediatyzowana przez organizacje publiczne ma, za pomocą tychże organizacji, inicjować krytyczny proces publicznej komunikacji. [...] [W stanie patologii sfery publicznej, dopisek wł. P.P.] jawność celów krytyki [...] popada w konflikt z jawnością aranżowaną do celów manipulacji”¹⁷. Przyczyną tego zjawiska jest pluralizm konkurencyjnych interesów, którego nie może znieść interes ogólny¹⁸. „[...] Antagonizm interesów [strukturalnie niepodatny na zniesienie, dopisek wł. P.P.] wytycza [...] granice sfery publicznej zreorganizowanej zgodnie z założeniami państwa socjalnego; Neutralizacja władzy społecznej oraz racjonalizacja politycznego panowania w medium publicznej dyskusji [...] [zakładały tymczasem zawsze, dopisek wł. P.P.] możliwy konsens - [...] zgodność interesów” według powszechnych i obiektywnych kryteriów. Jego brak rodzi niestabilność, a w najlepszym razie „chwijną równowagę interesów opartą na chwilowych konstelacjach władzy”, pozbawionej racjonalności według kryteriów interesu ogółu¹⁹ i skutkuje – o czym wspomniałem – przewagą jawności aranżowanej dla celów manipulacji nad jawnością dla celów krytyki. Tymczasem stopień przewagi tej drugiej nad pierwszą,

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże, s. 412-413.

¹⁶ Tamże, s. 413.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Warto odnotować sceptycyzm Habermasa dotyczący kategorii interesu ogólnego, który pozwoliłby - w warunkach pluralizmu - zredukować do minimum strukturalne konflikty interesów i biurokratycznych decyzji. Wątpi on bowiem, czy kiedykolwiek panujący pluralizm pozwoli wyłonić tego rodzaju interes ogółu, w którym opinia publiczna odnajdzie swoje kryterium”. Oczekiwanie, o jakim tu mowa, wydaje się być nieuzasadnione w świetle zjawisk zachodzących w późnokapitalistycznych państwach. Wydają się one silniejsze od dwóch prawidłowości natury ogólnej. W myśl pierwszej, wzrost bogactwa skutkuje osłabieniem konkurencyjności interesów, co uzasadniałoby interes ogółu w możliwie szybkim doprowadzeniu do zasobności. Druga prawidłowość dotyczy szkód, jakie przynieść może niezdolność konsensualnego włączenia bądź podporządkowania własnych interesów interesowi ogólnemu. Habermas powiada mianowicie, że wzrost zasobności powoduje wzrost „zniszczeń”, jakie może przynieść realizacja własnych interesów. W myśl drugiej z prawidłowości, w opisanych warunkach zasobności relatywizują się rozbieżne interesy. Obie prawidłowości, jakimi są relatywizacja strukturalnego konfliktu interesów oraz minimalizacja biurokratycznych decyzji, są tendencjami realnymi. Ale nie jest pewne czy jawność aranżowana na potrzeby akلامacji nie wygra jawnością wykonywania władzy politycznej i osiągnięcia równowagi interesów; J. Habermas, *Strukturalne...*, s. 413, 416-419.

¹⁹ Tamże, s. 416.

powiada Habermas, jest miarą demokracji społeczeństwa przemysłowego, zorganizowanego w państwo socjalne oraz racjonalizacji sprawowania władzy politycznej i społecznej²⁰. Stąd potrzeba zmian, które zrationalizują panowanie politycznej władzy społecznej poprzez podporządkowanie sił działających w politycznej sferze publicznej nakazowi jawności zanikającej we wszelkich strukturach, w tym państwowych i społecznych. Taki kierunek wydaje się wskazywać zmiana funkcji praw podstawowych zgodnie z wymogami państwa socjalnego, w tym z nakazem jawności działania organów państwa oraz organizacji, których działalność odnosi się do państwa. Ugruntowane krytycznie postulaty Habermasa dotyczą także administracji zorganizowanej w formie biurokracji.

Dla jasności odniosę się w dalszej części do konsekwencji zarysowanego powyżej rozwoju wypadków w ujęciu modelowym, tak, jak czyni to Habermas. Przyjmuje on w punkcie wyjścia liberalny model demokracji. Jest to krok konieczny, by ocenę sytuacji przenieść na poziom ustaleń dotyczących problemów i wyzwań, przed którymi stoi współczesna biurokracja, ujętych w postaci zrozumiałej także poza narracją ze *Strukturalnych przeobrażeń sfery publicznej*.

Zdaniu Habermasa, w modelu obiegu procesu politycznego w demokracji liberalnej²¹ wspomniane organizacje czy podmioty działające obok administracji są w pewnym sensie władzą nieprawowitą, która „wdziera się do praworządnie uregulowanego obiegu władzy”²². Uregulowany obieg władzy ma bowiem swoje punkty wejścia i wyjścia. Punktem odniesienia, przyjmowanym dla ich wskazania, są system

²⁰ Tamże, s. 414: nadmienić należy, że Habermasowska teoria działania komunikacyjnego łączy pojęcia racjonalności i jawności na płaszczyźnie działania komunikacyjnego. Związek między nimi ustanawia Habermas w analizach poświęconych logice rozwoju świata życia i sfery działania komunikacyjnego, wyodrębnionych na podstawie różnic sfery interakcji od sfery pracy. Wymowa przemawiających za takim ujęciem argumentów ma charakter nie tylko polemiczny wobec jednopłaszczyznowego ujęcia racjonalizacji nowoczesności przez Webera. Argumenty przeciw temu ujęciu posłużyły bowiem Habermasowi do przedstawienia własnego modelu, w którym potencjalnym konsekwencjom Weberowskiego ujęcia przeciwstawia się komunikacyjne struktury zachowań. Dzięki nim możliwe okazuje się nie tylko przedstawienie alternatywy dla postępującej alienacji jednostek, ale także pokonanie wykluczającej się w ujęciu Webera relacji legitymacji względem postępującej racjonalizacji i w dalszej konsekwencji panowania. Por. szerszej na ten temat w P. Polaczuk *Spoleczeństwo obywatelskie...*, dz. cyt.

²¹ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 351: w tym ujęciu „władza polityczna oraz administracyjna stanowią tylko inne formy przejawiania się władzy społecznej. Władza społeczna jest miarą zdolności przymuszania zorganizowanych interesów. Przemienia się [we władzę polityczną, dopisek wł., P.P.] na linii wznoszącej, przez rywalizację partii politycznych, przez wybory powszechne [...]. Władzę polityczną dzieli między siebie rząd i opozycja. Władza polityczna zostaje podzielona konstytucyjnie przez podział kompetencji. Z nich wywodzą się w procesie ustawodawczym i poprzez aparat administracyjny, zatem poprzez skanalizowanie gry sił społecznych we wiążące decyzje polityczne na wszelkiego rodzaju polityki. „Na linii zstępującej władza administracyjna zostaje użyta do oddziaływania na parlamentarne kształtowanie woli i na grę sił zorganizowanych interesów. Te ze swej strony otrzymują szansę wpływania na formułowanie polityki i na użycie władzy administracyjnej”. Proces ma zatem charakter kołowy. „[...] Łączy społeczną władzę ze zdobywaniem władzy politycznej przez partie, proces legitymizacji z dokonaniem organizacyjnymi i operacjami państwa, a [...] proces implementacji z roszczeniami [...] [społecznymi, dopisek wł., P.P.]. Z normatywnego punktu widzenia istotne jest to że władza społeczna zostaje tu podzielona. Tylko wtedy może się utrzymywać płynna, dynamiczna równowaga sił społecznych, system polityczny najefektywniej załatwia wnoszone doń roszczenia i zaspokaja społeczne potrzeby.

²² J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 349, 406.

działań administracyjnych lub aparat państwowy²³. Habermas wskazuje na sferę publiczną i kompleks parlamentarny jako na punkt wejścia, przez który społeczna władza zorganizowanych interesów wkracza do procesu ustawodawczego²⁴. „Na wyjściu zaś znajduje się administracja, która napotyka na opór społecznych systemów funkcjonalnych i wielkich organizacji, które wnoszą swoją władzę w proces implementacji”²⁵. W ten sposób władza społeczna staje się władzą samodzielną. Jest sprawowana niejako w oderwaniu od wiążącego dotychczas procesu demokratycznego²⁶. Dzieje się tak dlatego, że przedstawiona w zarysie anomalia sprzyja tendencjom do usamodzielnienia się administracyjnego koncentratu władzy, skoro partnerem dla administracji stają się wspomniane organizacje władzy społecznej organizacje. W ten sposób „usamodzielniająca się władza administracyjna łączy się z czynną na wejściu i na wyjściu z władzą społeczną w jeden obieg”²⁷. Władza społeczna zwraca się wreszcie przeciw demokratycznemu obiegowi władzy. Jest on przeciwny obiegowi demokratycznych procesów decyzyjnych²⁸ z tego oto powodu, że grupy tworzą się selektywnie, łączą elity, pomiędzy którymi toczy się walka prowadząca do redukcji procesu demokratycznego do aktów natury plebiscytarnej, uwalniających od zobowiązań płynących z „zgregowanego zaufania mas”²⁹. Ostatnią i nader słabą gwarancją orientacji działań na wspólne, demokratycznie ustalone dobro, pozostaje wtedy racjonalność samych elit³⁰.

Konsekwencje zarysowanych powyżej zakłóceń praworządnie uregulowanego obiegu władzy (w tym m.in. kooperacja administracji z grupami nacisku i partiami, podległość administracji wobec tych podmiotów, zmiana charakteru normatywnego praw podstawowych), przedstawione na modelu liberalnej demokracji, można, w interesującej nas części, sprowadzić do twierdzeń o skutkach wpływu władzy nieprawowitej wielkich organizacji, w tym środków masowego przekazu, na pozycję aparatu administracyjnego. Habermas twierdzi, że administracja funkcjonuje wówczas względnie niezależnie od społeczeństwa i systemu politycznego, który sam sobie zapewnia lojalność mas i wytycza cele polityczne poza modelowym obiegiem władzy³¹. W takim układzie, powiada Habermas, aparat administracyjny nie jest sterowany interesami społecznymi ani na nie wrażliwy. „Funkcjonuje w wąskiej przestrzeni działań”, wyznaczonej przez zorganizowane systemy ograniczające na wejściu zakres polityki sterowania i manipulujące wyborcami pod pozorem artykulacji ich interesów. Usamodzielnienie władzy nieprawowitej skutkuje również reaktywną polityką aparatu administracyjnego. Miast odpowiadać polityce panowania, realizuje on zadania stanowiące urzeczywistnienie polityki unikania kryzysów³².

²³ Tamże, s. 349.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże, s. 349-350.

²⁷ Tamże, s. 350.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże, s. 352.

³⁰ Tamże.

³¹ Tamże.

³² Tamże, s. 406.

Zjawiska usamodzielnienia się aparatu administracyjnego wobec władzy prawowitej rodzi problemy legitymizacji i sterowania³³. Nie mogą być one ignorowane. W państwie socjalnym, bazującym na prawach podmiotowych uczestnictwa, wstrzymanie bądź wadliwe ukierunkowanie świadczeń administracyjnych prowadzi bądź stanowi naruszenie owych praw. Nie pozostaje to bez znaczenia dla legitymizującej autonomii prywatnej, którą prawa uczestnictwa „utwierdzą” jedynie w warunkach korzyści odnoszonych przez uprawnionych z paternalistycznie gwarantowanych świadczeń oraz z ich udziału w interpretacji standardów, według których można ustanowić równe prawa wobec faktycznych przypadków nierówności³⁴. Habermas twierdzi, że usamodzielnienie się aparatu administracyjnego wobec władzy prawowitej skutkuje w efekcie końcowym tym, że nietrafione świadczenia administracji w zakresie porządkowania i sterowania wywołują skutki dezintegrujące w systemach wymagających uregulowania. Implementowane programy prawne stają się nieskuteczne, wpływ grup nacisku generuje mnogość typów polityki i przeciążenie medium prawa, bo wprowadzone środki przekraczają jego możliwości. System zaczyna zawodzić jako namiestnik społecznej integracji, bo jego decyzje, nawet skuteczne, nie są „wyprowadzane” z obowiązującego prawa bądź wywodzone z prawa, które obowiązuje na mocy stanowienia jako wynik procesu politycznego, w którym doszło do naruszeń praworządności³⁵. Habermas podkreśla bowiem, że skoro „polityki dochodzą do skutku niepomnie warunków demokratycznej genezy prawa”, deprecjonowane i pomijane są również normatywne kryteria oceny form prawa, nierozzerwalnie związane w praworządnym państwie z ograniczeniami bądź zakazami instrumentalizacji formy prawa do osiągnięcia dowolnych celów politycznych³⁶. To związanie funkcją prawa dotyczy także decyzji państwa aktywnego, socjalnego, które posługuje się środkami prawnymi by sterować procesami społecznymi³⁷. Tymczasem miejsce kryteriów prawowitości regulacji prawnych zajmują w nim kryteria efektywności służące oszacowaniu wkładu władzy administracyjnej. Ta praktyka nasila się wraz z nowymi zadaniami jakie przejmuje państwo. Z perspektywy „systemu administracyjnego prawo zostaje zdegradowane do roli jednego z wielu środków służących do rozwiązywania

³³ Tamże, s. 450: nie są one dostrzegane na płaszczyźnie abstrakcyjnej, na której warunki konieczne do funkcjonowania całości bez wspomnianych zakłóceń spełniają podział władz oraz demokratyczna legitymizacja ustawodawcy. Analizy z tego poziomu nie mogą uchwycić istoty zjawisk tak silnie przeobrażających współczesną biurokrację. Istnieją zatem powody, by problemy i wyzwania stojące przed aparatem biurokratycznym odtworzyć sięgając do medium prawa, które - jak pokazały powyższe analizy - jest uwikłane we współczesnym państwie o orientacji społecznej w zależności diagnostycznej dla wiarygodnej rekonstrukcji kluczowych zjawisk zachodzących wewnątrz państwa, w tym na poziomie jego struktur zarządzania. Prawo w państwie socjalnym jest bowiem środkiem sterowania politycznego. Jest jednocześnie instrumentem kształtowania substancji społecznej, toteż analiza zmian społecznych zapośredniczona w medium prawa, nie ma wiarygodnej alternatywy. Klasyczny sposób podejścia do medium prawa, w którym jest ono instrumentem analiz w zakresie form, może uchodzić za trafne ledwie w stadium przedsocjalnym państwa.

³⁴ Tamże, s. 450.

³⁵ Tamże, s. 451.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże: autor stwierdza, że „ograniczenia, jakie prawo nakłada polityce, są natury strukturalnej, a nie jakościowej” (w neoliberalizmie). Prawo wyznacza bowiem polityce warunki, pod jakimi może ono rozporządzać prawem i „nie wolno [się prawu, dopisek wł., P.P.] rozplynąć się w polityce” (inaczej zanika napięcie między faktycznością a obowiązaniem i w konsekwencji normatywność prawa).

problemów integracji funkcjonalnej [...]”³⁸. Innymi słowy, braki legitymizacyjne na poziomie demokratycznej genezy prawa aktywizują kryteria efektywności dokonania państwa w zakresie polityki sterowania, unieważniając normatywne kryteria oceny prawa. Braki w tym zakresie (zinstytucjonalizowanemu kształtowaniu woli zbywa na takich kryteriach) sterują na kryteria, które „wyłaniają się przygodnie z procesów dostosowawczych administracji”, a ta sama ustala cele swej aktywności marginalizując rolę ustawodawcy i „współgrając ze swymi najpotężniejszymi klientami, by zarządzać dobrami zbiorowymi [...]”³⁹.

Powyższe zjawiska w sferze administrowania, które Habermas określa mianem „samoprogramowania” się administracji, służą autorowi do uzupełniania diagnozy zjawisk toczących współczesną administrację o twierdzenia dotyczące wyzwań stojących przed współczesną administracją. Oto bowiem Habermas zauważa, że na obszarach, na których władza ustawodawcza próbuje zmieniwać stosunki i struktury społeczne regulacjami dotykającymi wielkich grup społecznych o kolidujących pozycjach w zakresie praw podstawowych⁴⁰, państwo „wikła” się w spory z wielkimi społecznymi systemami, organizacjami czy grupami, które wymykają się imperatyw-nemu sterowaniu (przez sankcje, koncesje administracyjne itp.). Nie sposób zatem wymusić na nich posłuszeństwa prawu tradycyjnymi instrumentami. Są one ledwie, jak ujmuje to Habermas, „dostępne” w drodze perswazji i swoimi żądaniami mogą przesuwac granice ustępstw państwa na wielu poziomach, w tym organizacji aparatu państwa choćby w sferze administrowania, tak, jakby były wyposażone we władzę pertraktowania na tych obszarach. Negując bądź czyniąc bezskutecznymi tradycyjne instrumenty sterowania w sferze administracji i ingerując w jej struktury, nie ponoszą jednak odpowiedzialności⁴¹.

Habermas zauważa ponadto, że kolidujące pozycje (podmiotów silnych i konkurujących o realizację swoich interesów) w zakresie praw podstawowych, zmuszają administrację do sięgania nawet do maksym znanych jej z sądownictwa, umożliwiających „normatywnie neutralne obchodzenie się z przypadkami prawnymi” (jako Habermas podaje klauzule zapobiegające uciążliwościom czy klauzula proporcjonalności)⁴². W procesie administrowania przynosi to jednak zamierzoną albo bezalternatywną redukcję praw podstawowych (najczęściej, jak mniemam podmiotów słabszych) przez administrację, do poziomu pozycji prawnej w ramach procedur. Prawa te nie dają wtedy jasnych uprawnień materialnoprawnych i nie gwarantują przez to dostatecznej

³⁸ Tamże: tymczasem nawet w fazie prawa formalnego (mieszkańskiego), które obejmowało także cele zbiorowe (podatki, obronność), działania polityczne, w tym dążenie do celów zbiorowych, nie mogły naruszać właściwej funkcji prawa. W tym też sensie działanie polityczne było podporządkowane własnej funkcji prawa. Jest nią „normowanie oczekiwań” co do tego, że „politykę można interpretować jako urzeczywistnienie praw”. Formułę tę wyraża także inne, bardziej ogólne twierdzenie, zgodnie z którym forma prawa nie była w tej fazie środkiem działania politycznego realizującego dowolny cel.

³⁹ Tamże, s. 452, 460.

⁴⁰ D. Grimm, *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerfähigkeit des Rechtes*, Baden-Baden 1992, s. 26 [w] J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 455.

⁴¹ J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 456.

⁴² Tamże, s. 455.

ochrony prawnej⁴³. Zastrzeżenia prawne tracą swoją funkcję w zakresie ochrony praw podstawowych⁴⁴.

Nowe wyzwania stoją przed administracją nie tylko w obszarach aktywności państwowej społecznie kształtującej, w tym prewencyjnej, lecz również w obszarach ryzyk uwarunkowanych sterowanym bądź inicjowanym przez państwo postępowaniem naukowo-technicznym⁴⁵. Habermas jest zdania, że niebezpieczeństwa generowane przez państwo stawiają wysokie wymagania analitycznym i prognostycznym zdolnościom ekspertów i szybkości reakcji administracji. Te procesy i wymogi drastycznie zwiększają napięcie między działaniami a obowiązującymi w państwie ustawami. Normy ustawowe (prewencyjne) mogą bowiem tylko częściowo regulować normatywnie złożone programy działań. Z drugiej strony imperatywne środki sterowania będą wymykać się prewencji klasycznej nastawionej na ryzyko przedmiotowe a nie na potencjalne zagrożenia szerokich grup społecznych⁴⁶. W tym stanie rzeczy administracja powinna zabezpieczać obszary objęte prawami podstawowymi w warunkach niepewnych i technicznie problematycznych (sporne, techniczne punkty widzenia). Jeśli chce prawa te chronić, musi poszerzać zakres działania swego aparatu nadzorczego. O ile integrująca władza wykonawcza państwa liberalnego posługiwała się prawem, kształtująca aktywność państwa opiekuńczego zaś i pośrednie sterowanie, właściwe państwu prewencyjnemu, muszą w szerszym zakresie korzystać z innych źródeł – pieniądza, odpłatnych inwestycji strukturalnych, informacji czy wiadomości ekspertów. Tylko klasyczna administracja integrująca, powiada Habermas, może pomyśleć posługiwać się normatywnymi środkami prawnymi. Administracje państwa opiekuńczego i bezpiecznego (opierające się na poszerzonej podstawie finansowej i na nowej podstawie poznawczej) zmuszone są dystansować się od normatywnych środków prawa. Przeszawiają się bowiem na kognitywny tryb działania⁴⁷.

Do tego dochodzi swoiste uwłaszczenie się partii na aparacie administracyjnym. Partie „wzięły w posiadanie centralny obszar systemu politycznego” i nie respektują podziału władz. Pełnią „parapaństwowe funkcje integracyjne”, bowiem wykorzystując swe „kompetencje w dziedzinie rekrutacji osobowej” sięgają do władzy wykonawczej (nawet sądownictwa czy mass mediów), „przesuwając decyzje polityczne od gremiów formalnie właściwych do gremiów nieformalnych”, układów i umów partyjnych, wreszcie traktując sferę publiczną jako środek do uzyskania „licencji na uchwycenie władzy wykonawczej”⁴⁸.

Poruszone problemy można podsumować twierdzeniem, że w warunkach współczesnego państwa liberalno-demokratycznego administracja „wymyka” się

⁴³ Tamże, s. 455: Habermas przywołuje tu stanowisko E. Denningera, który mówi w tym kontekście o przesunięciu akcentu z systemu bezpieczeństwa prawnego na system bezpieczeństwa dóbr prawnych. Modyfikacji bądź likwidacji ulega wtedy ochrona prawna jednostki; zob. szerzej E. Denninger, *Der Präventionsstaat*; http://www.kj.nomos.de/fileadmin/kj/doc/1988/19881Denninger_S_1.pdf

⁴⁴ J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 455.

⁴⁵ Tamże. Na przykład wraz z ryzykiem powodowanym przez energię jądrową czy inżynierię genetyczną pojawia się problem troski o przyszłe pokolenia.

⁴⁶ Tamże, s. 455.

⁴⁷ Tamże, s. 457-458.

⁴⁸ Tamże, s. 456-457.

prawnej regulacji, obciążona nowymi zadaniami, którym sprostać musi w warunkach dalece odbiegających od tych, z myślą o jakich kształtowano administrację państwa. Wyzwaniem dla samej administracji staje się również zmiana tego stanu rzeczy. Oto bowiem Habermas upatruje możliwości rozwiązania problemów nurtujących administrację w zmianach opartych na potencjalnej komplementarności integrującej władzy wykonawczej i liberalnego społeczeństwa, opartego na gospodarce. Stąd wywodzi potencjał komplementarności warunków efektywności z warunkami prawowitości⁴⁹. Od zmiany aparatu administracyjnego według tego kryterium, Habermas uzależnia powstanie administracji kreatywnej socjalnie czy też pośrednio sterującej, której działaniu nie będą ciążyły w takim stopniu opisane powyżej zjawiska. Rzecz jednak w tym, powiada Habermas, że ustanowienie na powrót relacji efektywności i praworządności umożliwiające „funkcjonalną przemianę” władzy wykonawczej jako całości, wymaga zmian w prawie oraz zmian na poziomie stosowania prawa. Autor *Faktyczności i obowiązywania* podkreśla bowiem stan zaawansowania przedstawionych i negatywnie ocenionych praktyk, których korekta bądź wyeliminowanie może nie być inaczej możliwa. Nie chodzi tu nawet o głęboką zmianę organizacyjną, lecz zmiany na poziomie porządku prawnego (rozstrzygnięć administracyjnych czy programów przyjmowanych i realizowanych przez administrację), których skutkiem będzie zwrotne uzależnienie następstw przeobrażeń, które się dokonują, od unormowań państwa samorządowego. Przykładowo, administracja miałaby porzucić przewidzianą w tradycyjnym schemacie neutralność w obchodzeniu się z racjami normatywnymi. Podług kryterium efektywności nie da się bowiem rozstrzygnąć kwestii ugruntowania i stosowania norm, co czynić powinna praworządna administracja, która przejmuje zadania prawodawcy politycznego i wykonując je rozwija własne programy. Problemy te wymagają rozumnego obchodzenia się z racjami normatywnymi, na które monopol utraciła władza ustawodawcza. Wynikająca stąd słaba moc wiążąca prawa – powiada Habermas – wymaga przede wszystkim kompensaty w sferze władzy wykonawczej obciążonej zadaniami związanymi ze sterowaniem⁵⁰. Wielokrotnie podkreśla, że nie może się ona ograniczać do neutralnej normatywnie egzekucji praw⁵¹, bowiem „w nowoczesnej administracji nastawionej na wydajność narastają problemy, które wymagają ważenia dóbr kolektywnych, wyboru między konkurencyjnymi celami oraz normatywnego osądu konkretnych przypadków. W sposób racjonalny problemy te można opracować już tylko w dyskursach dotyczących uzasadnień i zastosowań”, które wykraczają po egzekucję praw i ramy neutralnego wykonywania zadań⁵². Innymi słowy, władza wykonawcza „wprowadzając w życie otwarte programy ustawowe, nie może powstrzymać się od nawiązywania do racji normatywnych”⁵³. Etapy administracyjnego stanowienia prawa – powiada Habermas – muszą zacząć spełniać warunki legitymizacji w państwie praworządnym⁵⁴. Zmiana dotyczyć ma zatem także organizacji procesu

⁴⁹ Tamże, s. 458.

⁵⁰ Tamże, s. 460.

⁵¹ Tamże, s. 462.

⁵² Tamże.

⁵³ Tamże, s. 463.

⁵⁴ Tamże.

administrowania w części stanowienia prawa. Miałaby ona być pomyślana tak, by wyeliminować zakłócenia artykulacji interesów jednostek i prowadzić do nadania im znaczenia w państwowym procesie decyzyjnym⁵⁵. Wreszcie zmianie ulec powinien stosunek władzy wykonawczej do organizacji i systemów społecznych, które – jak przekonywał Habermas – są w niewielkim stopniu podatne na sterowanie imperatywne i przynoszą państwu szkody⁵⁶. W tym kontekście autor *Faktyczności i obowiązki* postuluje wzmocnienie procesu decydowania administracyjnego poprzez aktywizację opinii publicznej. Tylko na zdolna jest przeciwstawić się usamodzielnionej władzy nieprawowitej, o ile – wzmocniona instrumentami na wzór instrumentów demokracji bezpośredniej – stanie się na powrót „nieufna, czujna i doinformowana”⁵⁷.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Tamże, s. 464.

⁵⁷ Tamże.

Аннотация

Павел Полячук

Современные проблемы государственного управления у Хабермаса

Автор описывает проблемы современного управления по мнениям Ю.Хабермаса, который выступает за укреплением административного процесса принятия решений путем активации общественности. В современном либерально-демократическом государстве администрация «убегает» правовому регулированию. Хабермас видит возможность решения проблем, с которыми сталкивается администрация в изменениях основанных на взаимодополняемости исполнительной власти и либерального общества, основанной на экономике. Там он усматривает потенциал взаимодополняемости условий эффективности в условиях законности.

Summary

Paweł Polaczuk

Contemporary problems of administration by Jürgen Habermas

The author outlines the problem of modern administration according to Jurgen Habermas, who postulated the strengthening of the decisive administrating process through the raising awareness via public opinion. In the modern liberal-democratic state, administration slips out legal regulations. Habermas sees possibilities to resolve administrative issues in changes resulting in executive powers and liberal societies complementing each other and being based on economy. This is the potential of complementarity of effective conditions and legitimacy.

